

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

SIN FRONTERAS IAP



Directora General
Sandra Elizabeth Alvarez Orozco

Asistente de Dirección
Rosalba Soto Palma

Coordinadora del Atención y Servicios
Gilda Alvarez Mariano

Subcoordinadora de Psicosocial
Daniela Ladrón de Guevara

Subcoordinadora del área legal
Wendy Yael Castro Martínez

Coordinadora de Comunicación e incidencia
Tamara Aranda Ramos

Coordinador de Administración
Ricardo Hernández Damián

Equipo de trabajo

Ana María Gutiérrez Mora, Ana Belem Hernández Hernández, Andrés Hernández Casa, Angélica Martínez Gallegos, Ariadna Cano Cuevas, Gonzalo Ayax Reséndiz Velásquez, Fernando Baquedano, Fernanda Lara Rodríguez, Jorge Víctor Rosaslanda, José Gerardo Salinas Camarena, Héctor Víquez, Mercedes M. Sánchez, Morayma Fabiola Pacheco Ponce, Montserrat Capilla, Ramsés López, Karen Espinosa Resendiz.

Autores:

Diana Villamar Ramírez, Jorge Víctor Rosaslanda Peña, Lorena Vivivana Villalobos Noguero y Karen Sabrina Orcillez Torres

Diseño editorial
Sol Abadía

DR © Sin Fronteras I.A.P.

Carlos Dolci 96, Col. Alfonso XIII, Álvaro Obregón, C.P. 01460
Ciudad de México, CDMX Tel. (52)5555141519

 @sinfronterasIAP

 @SinFronterasIAP

 @sinfronterasiap

 @sinfronterasiap



Introducción

La migración irregular en México es un tema permanente en la agenda migratoria. Es un fenómeno que se mantiene por diversos acontecimientos sociopolíticos, incluso ambientales que motivan a las personas a cruzar las fronteras internacionales en México, tengan o no una autorización de entrada.

No es raro que el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular, integre como un objetivo para los Estados, aumentar la disponibilidad y flexibilidad de vías de migración regular, pues es claro que un marco jurídico estrecho –que no ofrece posibilidades de migración acordes a las necesidades reales–, será un marco jurídico obsoleto que, por el contrario, alienta y mantiene los procesos de migración irregular a expensas de la seguridad de las personas migrantes. Es un hecho que el endurecimiento de las políticas migratorias no la frenan, más bien la diversifican.

En este sentido, las personas en esta condición requieren de medidas específicas para solucionar su estatus jurídico y tener garantizada su seguridad personal. De tal forma, los Programas Temporales de Regularización Migratoria sirven para atender la migración irregular en el país; se dirigen a migrantes que han vivido en México por un determinado periodo de tiempo y dan reconocimiento jurídico a una situación de facto.¹

No obstante, es necesario cuestionar si dichos programas, son una medida efectiva para atender la migración irregular o de qué otra forma se puede solucionar. Este informe presenta un análisis legal de la regularización migratoria, con base en los Programas Temporales de Regularización Migratoria, a partir del marco jurídico internacional y nacional; se analizan los resultados de los programas de 2015 y 2017 a partir de la información estadística pública y obtenida en la Plataforma Nacional de Transparencia, así como de la experiencia de las abogadas de la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad (Sin fronteras I. A. P.) y la experiencia de algunas personas usuarias que fueron beneficiadas.

Capítulo:

01

**PERSONAS
EN CONTEXTO
DE MOVILIDAD
INTERNACIONAL**

1.1

DERECHO HUMANO A MIGRAR Y PERSONAS MIGRANTES

HISTÓRICAMENTE, MÉXICO SE HA DESENVUELTO BAJO LA PRESENCIA DE DIVERSOS FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES HACIENDO –DE FORMA SIMULTÁNEA–, UN PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO, DESTINO Y RETORNO.

La migración internacional ha sido un fenómeno determinante para la conformación y desarrollo de la vida económica, política y social donde México se ubica como destino; desde el establecimiento de los primeros asentamientos humanos en el territorio, compuesto por grupos de nómadas provenientes del norte del continente americano; hasta los movimientos migratorios contemporáneos más reconocidos como el exilio español, y aún más actuales como las llamadas caravanas migrantes, en las cuales se puede apreciar su multidimensionalidad.

TODOS ESTOS MOVIMIENTOS GENERAN LA PREGUNTA DE ¿QUÉ ES UNA PERSONA MIGRANTE?

Aunque doctrinalmente se han establecido diversas interpretaciones y clasificaciones, no hay definición que permita brindar una visión completa de la migración. Inclusive, existe lo que se conoce como migración interna, que responde al movimiento de una persona que cambia su residencia de una región a otra y permanece dentro de su país de origen,



En los últimos años, la migración se ha convertido en un reto que afrontar para México y el mundo. En el país, se ha sido testigo de llegadas masivas de personas de diversas nacionalidades, quienes buscan un nuevo lugar para vivir y lograr un desarrollo integral. Este fenómeno representa un desafío, no solo en el ámbito demográfico, sino también en cuanto al deber como Estado al garantizar a todas las personas extranjeras un trato digno y acorde a los derechos humanos.

Los flujos migratorios internacionales se caracterizan por ser mixtos, están compuestos por individuos con perfiles diversos y con motivos diferentes para salir de su país de origen o de residencia. En el contexto migratorio mexicano, las personas pueden viajar de forma regular o irregular por vía: terrestre, aérea, marítima; impulsados por motivos económicos,

familiares, turísticos, violencia, cambio climático, entre muchos otros.

Dicha diversidad, obliga a los Estados a adoptar diferentes regímenes y medidas de protección en atención a las necesidades de cada persona. Aunque los Estados deben de garantizar los derechos humanos a toda persona sujeta a su jurisdicción; el régimen jurídico no puede ser el mismo para un niño o una niña que viajan solos porque huyen de la violencia, que para una persona adulta que viaja por motivos laborales.

En este sentido, este primer capítulo se centra en diferenciar dos categorías jurídicas generales: personas migrantes y personas sujetas a protección internacional; sus diferencias en el régimen de protección y, finalmente, los derechos humanos reconocidos por México a las personas migrantes internacionales.

siendo así, migrantes internos. En el derecho internacional, no existe una explicación única que lo delimite; sin embargo, las exposiciones presentadas a continuación sirven para conocer e identificar a aquellas personas en un contexto de movilidad.

La Organización Internacional para las Migraciones da una explicación amplia de persona migrante a quien define como "...toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones".²

Al mismo tiempo, el derecho nacional, las delimita en la Ley de Migración (artículo 3, fracción XVII) como aquella persona "...que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación".³

El común denominador en ambas definiciones es la persona migrante, quien se interna a otro país diferente al de su origen, sin importar si su ingreso fue regular o irregular; la duración de su estancia en dicho territorio y los motivos que le conducen a salir de su lugar de origen. Ambas permiten vislumbrar la multidimensionalidad del fenómeno migratorio.

Otras tienen un carácter doctrinal que hacen énfasis en los distintos motivos de salida del país de origen o la intención de residencia y tem-

poralidad; ejemplo de ellas son las adoptadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas:

- Migrante internacional: persona que cambia su país de residencia habitual.⁴

Migrante de larga duración: Persona que cambia de país de residencia habitual por un período de tiempo de por lo menos un año.⁵

- Migrante de corta duración: Persona que cambia de país de residencia habitual por un período de tiempo de al menos 3 meses y menor a un año. De esta definición se ha excluido a aquellas personas que viajan a otro país de forma temporal con propósitos turísticos, de negocios, por tratamientos médicos o asuntos religiosos.⁶

Entre las definiciones que obedecen a los motivos de salida del país, se encuentran:

- Trabajador migratorio: Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional, conforme a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.⁷

- Migrante económico: Aquellas personas que abandonan su lugar de residencia para así poder cubrir sus necesidades económicas.⁸

- Migrantes radicados: Extranjeros a quienes se les autoriza permanecer por un período bastante largo o ilimitado y potencialmente no sujeto a ninguna limitación con respecto al ejercicio de sus derechos civiles, económicos y sociales (por ejemplo: migrantes por razones laborales, familiares, de ascendencia o jubilados extranjeros).⁹

En conclusión, el punto de intersección de todas ellas es que se trata de personas que se encuentran en un país distinto a su país de origen; por lo que, para efectos del presente informe, se utilizará el término "persona migrante" como aquella que ha decidido salir de su país de origen independientemente del motivo que le haya conducido a tomar esta decisión.

Así mismo, aunque se ha hecho referencia a la multidimensionalidad del fenómeno migratorio –en lo que se refiere a los motivos de cada persona para salir de su país–, no deja de lado que aunque una parte de las personas en contexto de movilidad hayan tomado la decisión de cambiar su lugar de residencia, hay otra parte que por diversos motivos son desplazadas; es decir, han sido forzadas a salir de su nación de origen a fin de proteger su vida, pues su supervivencia e integridad peligran si permanecen en su país, y debido a su especial grado de vulnerabilidad, son sujetas a un régimen de protección internacional del que se ahondará más adelante.



1.1.1

DERECHO HUMANO A MIGRAR

LOS DERECHOS HUMANOS SON AQUELLOS DERECHOS QUE TIENEN LAS PERSONAS SIN QUE HAYA LUGAR A DISTINCIÓN ALGUNA, TODAS CUENTAN CON LOS MISMOS DERECHOS.

Si bien no existe algún instrumento internacional que establezca de forma expresa el derecho a migrar, en diversos tratados internacionales se reconocen algunos cuya forma de ejercicio se encuentran relacionados con la migración internacional como lo son: el derecho a la libre circulación y elección del lugar de residencia en territorio de un Estado; así como el derecho de todas las personas a salir de su país de origen y regresar. Todos reconocidos en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Así mismo, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los reconoce y agrega al derecho a la libre circulación y elección del lugar de residencia en territorio de un Estado, lo siguiente:

TODA PERSONA QUE SE HALLE LEGALMENTE EN EL TERRITORIO DE UN ESTADO TENDRÁ DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE POR ÉL Y A ESCOGER LIBREMENTE EN ÉL SU RESIDENCIA.



Dentro del mismo Pacto se establece que estos derechos podrán ser objeto de restricciones siempre que las limitaciones estén previstas en la ley y sean encaminadas a proteger la seguridad nacional, el orden, la salud y la moral pública, así como los derechos y libertades de terceros.

De la misma forma, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprueba los derechos de circulación y libre residencia, al igual que el artículo 39 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

El reconocimiento de estos derechos humanos por instrumentos internacionales, responde a su naturaleza universal, aunque ello no importa a la libre entrada de personas extranjeras a otros países sin cumplir con regulación alguna;¹⁰ siempre y cuando no se comprometa la seguridad nacional, el orden, salud, moral y/o derechos de terceros; es posible el ingreso a un país distinto al de residencia y será una cuestión de cada territorio el determinar si el ingreso fue "regular" o "irregular", sin que esto sea impedimento para el ejercicio de los derechos humanos de la población migrante; incluso, en el caso del derecho a la libre circulación, no debe haber mayores restricciones que las señaladas.

Lo anterior tiene sustento en la potestad soberana que tiene todo Estado para fijar su propia política migratoria, lo cual incluye la definición de las condiciones y requisitos para la entrada, permanencia y salida de personas extranjeras de su territorio. Así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-18/03 y en la sentencia del caso Vélez Looz Vs. Panamá; no obstante, esta política migratoria debe fundarse en el respeto de los derechos humanos.¹¹

En el caso particular de México, – además de reconocer lo establecido por el derecho internacional–, el propio ordenamiento interno en el artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Lo anterior, remite el reconocimiento al derecho a la libre circulación y elección del lugar de residencia; de forma más puntual, el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho de libertad de tránsito y residencia dentro del país para las personas mexicanas y extranjeras, y aunque dicho reconocimiento no exime del

cumplimiento de las disposiciones legales, de igual forma debe atender a la población migrante sin importar si su ingreso fue regular o irregular.

Las libertades de tránsito, circulación y residencia implican un contexto de movilidad internacional que se traduce en flujos migratorios de distinta naturaleza que, si bien se encuentran sujetos a las disposiciones de cada país, pueden ser traducidos como el derecho humano a migrar –el cual opera diferente para cada país–, con el objetivo de lograr que la migración sea lo más ordenada y segura posible.

En este sentido, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante, sino un instrumen-

to del soft law¹², es el primer acuerdo internacional que aborda desde una visión global a la migración de forma tal, que logra afianzar el compromiso de los países signatarios –entre ellos México–, pues su objeto principal es enfrentar y solucionar los retos de la migración internacional desde su multidimensionalidad, a la par de la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes.

Previo a este Pacto, se aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, donde se determinó comenzar a trabajar por la protección y garantía de los derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes. No fue sino hasta 2018 –después de seis sesiones temáticas

y de consultas– que permitieron ampliar el conocimiento respecto a la situación de los derechos humanos y las dimensiones regionales de la migración. Y tras una serie de negociaciones, el Pacto fue aprobado mediante resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Durante las negociaciones intergubernamentales para la creación y adopción del Pacto, Estados Unidos se abstuvo de participar en aras de “proteger la soberanía nacional”, a quien posteriormente se le unió Hungría, siendo estos dos quienes se manifestaron en contra desde un inicio; sin embargo, para el momento de su firma, fueron cerca de 11 países los que se opusieron por razones similares; además de manifestar que dicho instrumento promovía la migración (aun cuando fuera irregular) y la imposibilidad de los Estados de regular la entrada y salida a su país.

El Pacto consta de 23 objetivos que buscan el trabajo conjunto de los países para controlar los diversos flujos migratorios que atraviesan sus territorios y de esta forma hacer de la migración un proceso más seguro al proteger los derechos de las personas migrantes, facilitarles el acceso a mejores condiciones de vida en el Estado receptor y beneficiar a la población no solo local, sino también regional y nacional. No establece ni crea derechos de libre circulación o residencia que permitan a las per-

sonas elegir libremente la entrada a determinado Estado, puesto que uno de los principios rectores es la soberanía nacional y es claro en reafirmar la libertad de cada uno de ellos por definir su política migratoria:

[...] los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional. Dentro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el Pacto Mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional.¹³

Como se ha expuesto, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, no supone la entrada libre de personas de un país a otro, ni crea derechos encaminados a este fin; sino que como su nombre lo indica, busca la cooperación internacional para gestionar y garantizar la seguridad y trato digno de las personas migrantes; lo que conlleva un proceso tan complejo como la migración desde un país origen, tránsito, destino o retorno.



1.2

LA PROTECCIÓN
INTERNACIONAL

De manera genérica, la protección internacional se entiende como el deber estatal de acoger a las personas cuyos derechos humanos no son garantizados o respetados en su país de origen o de residencia.¹⁴ Si bien cada Estado debe velar por el respeto y la garantía de sus nacionales y las personas bajo su jurisdicción, en ocasiones, esto no se cumple, de tal forma, la persona es obligada a salir de su país para buscar que otro le provea la seguridad que el primero no le garantizó. Así, la protección internacional se erige como un deber de los Estados.

EN MÉXICO, LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL ENGLOBA AL ESTATUTO DE REFUGIADO, LA APATRIDIA Y LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA.

El derecho a buscar y recibir asilo, reconocido por el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que se reconoce el estatuto de refugiada a la persona que tiene fundados temores de sufrir persecución –por determinados motivos– en el país de nacionalidad y de residencia, o que su vida, seguridad o libertad corren peligro por violencia, agresión extranjera, entre otras. El marco normativo de esta figura se encuentra en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como su Reglamento; también en tratados como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984.

EL DERECHO A BUSCAR Y RECIBIR ASILO Y EL ESTATUTO DE REFUGIADO NO SON SINÓNIMOS DE ASILO POLÍTICO,

pues esta última figura es propia de la región latinoamericana y surgió a raíz de diversos convenios estatales durante el siglo XIX en el apogeo de las dictaduras latinoamericanas; no procede de la Convención de 1951 y se puede describir como la potestad estatal de acoger a ciertas personas que sufren persecución por motivos políticos en su país de origen o de residencia.

La protección complementaria es otra forma de protección internacional, aunque no deriva de tratados como la Convención de 1951, ni del Protocolo de 1967; sino de normas de derechos humanos como los derechos a la vida, a la integridad personal y la correlativa prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Se trata de una figura que protege a aquella persona no reconocida como refugiada en términos de la ley en la materia, pero que, aun así, requiere protección internacional porque de ser devuelta al país de origen o de residencia, su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Así mismo, la apatridia es la situación jurídica de aquellas personas que no son identificadas como nacionales por algún Estado, o bien, la nacionalidad reconocida es ineficaz. Para ellas, existe la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, así como la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 –de la cual México no es parte–. En cuanto al marco nacional, el derecho a una nacionalidad es protegido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los instrumentos que regulan el procedimiento para determinar a una persona como apátrida son la Ley de Migración y su Reglamento.

Conviene resaltar que la autoridad mexicana encargada de los procesos de protección internacional es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de la aplicación de la Ley sobre refugiados, protección complementaria, asilo político y seguimiento del respectivo Reglamento. Sin embargo, en su aplicación también convergen autoridades como el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Tanto las personas migrantes como las personas sujetas a protección internacional en México no son nacionales y serán extranjeras, toda vez que se encuentran en un país distinto al de su nacionalidad. Tradicionalmente se considera que las primeras están en capacidad de volver a su país de origen; mientras que una persona sujeta a protección internacional no puede hacerlo debido al peligro que ello supondría para su vida, su libertad, seguridad e integridad personal. Aunque ambos grupos tienen reconocidos los derechos humanos contenidos en los tratados y en la Constitución Política mexicana, su régimen de protección es diferenciado. No obstante, las personas migrantes son el objeto de este informe, por ello no se ahondará más en la protección internacional.

1.3

**RÉGIMEN JURÍDICO
DE LAS PERSONAS EN
CONTEXTO DE MOVILIDAD
INTERNACIONAL
EN MÉXICO**

ES IMPORTANTE COMPRENDER EL RÉGIMEN JURÍDICO MIGRATORIO EN MÉXICO, DEBIDO A QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS, MODALIDADES Y DERECHOS DE TODAS LAS PERSONAS EN CONTEXTO DE MOVILIDAD INTERNACIONAL. EN ESTE PUNTO SE HARÁ LA SIGUIENTE ACLARACIÓN.

Al inicio de este capítulo se hizo una distinción entre personas migrantes y personas sujetas a protección internacional, ambas compuestas por extranjeras o no mexicanas; y se refirió que son sujetas a un régimen jurídico diferenciado, identificado—con algunos cambios— en las disposiciones migratorias de la Ley de Migración, el Reglamento de la Ley de Migración y demás disposiciones administrativas como son las del régimen de extranjería o de inmigración.

Ahora bien, las bases del régimen de extranjería se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyos artículos 1.º y 33 reconocen que tanto las personas mexicanas como las extranjeras están bajo la misma condición jurídica, por lo que recibirán un trato igualitario. Mientras que en el artículo 11 constitucional se habla específicamente sobre el derecho de toda persona a entrar, salir y viajar por territorio mexicano, sin necesidad de pasaporte u otros requisitos semejantes.¹⁵ La Constitución mexicana y los tratados de los cuales México forma parte, declaran que

**CUALQUIER PERSONA QUE
ENTRE A TERRITORIO MEXICANO
GOZA DE TODOS LOS DERECHOS
HUMANOS RECONOCIDOS;**

por ejemplo, derecho a la vida, a la personalidad jurídica y a la libertad personal. No obstante, no solo adquieren este tipo de derechos, sino también los contenidos en la Ley de Migración, su Reglamento y, cuando aplica, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Es importante comprender que el fenómeno migratorio está en constante cambio, por lo que todo Estado debe seguir actualizándose en esta materia. En el 2011, México se renovó con la publicación de la Ley de Migración que sustituyó a la Ley General de Población de 1974 (la cual comenzaba a parecer obsoleta a lado de la nueva realidad migratoria). La Ley de Migración está compuesta de ocho títulos y tiene como objetivo establecer los procedimientos migratorios administrativos; la competencia de los servidores públicos; la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes; así como velar por el desarrollo nacional. En 2021 fue expedido el Reglamento de la Ley de Migración, el cual tiene como finalidad regular lo relativo a la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano y todo lo establecido en la Ley. Tomando en cuenta ambas normativas, se debe de precisar que la principal institución imple-

mentadora es el Instituto Nacional de Migración, el cual es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y la autoridad competente que aplica la legislación migratoria vigente.

Para comprender cómo funciona la normatividad migratoria en México es necesario analizar lo siguiente:

El Título Cuarto de la Ley de Migración establece los requisitos que se deben cumplir para que una persona extranjera pueda ingresar y permanecer en territorio mexicano (con una condición de estancia) de manera regular. La situación migratoria hace referencia al cumplimiento o incumplimiento de las normas legales para el ingreso y permanencia de la persona extranjera en México. Si no cumple con los requisitos fijados, se dice que tiene una situación migratoria irregular; por el contrario, si se apeg a dicha normativa entonces tiene situación migratoria regular. Por otro lado, la condición de estancia se refiere al tipo de autorización que tiene la persona para ingresar o permanecer en México. Conviene recordar que la irregularidad migratoria en México no es sinónimo de ilegalidad y tampoco constituye un delito, por lo que cuando una

persona en contexto de movilidad internacional ingresa o permanece en el país sin una condición de estancia, se hace acreedora a una multa administrativa (la irregularidad migratoria solo es una falta administrativa, desde el 21 de julio de 2008, tras las reformas de la Ley General de Población).¹⁶

Las condiciones de estancia que existen a partir de la Ley de Migración se adquieren cuando la persona está en territorio mexicano de manera regular, y para ello, es necesario que se cumplan los requisitos y disposiciones del marco migratorio mexicano como son:

**DE VISITANTE POR
RAZONES
HUMANITARIAS**

**RESIDENTE TEMPORAL O
RESIDENTE
TEMPORAL
ESTUDIANTE**

**RESIDENTE
PERMANENTE**

**VISITANTE CON FINES
DE ADOPCIÓN**

**VISITANTE
TRABAJADOR
FRONTERIZO**

**VISITANTE
SIN PERMISO
PARA REALIZAR
ACTIVIDADES
REMUNERADAS**

**VISITANTE
CON PERMISO
PARA REALIZAR
ACTIVIDADES
REMUNERADAS**

**VISITANTE
REGIONAL**

Por regla general, las condiciones de visitante se otorgan a aquellas personas cuya estancia en México es hasta por 180 días naturales; si se excede de dicho periodo, entonces es operativa, alguna de las modalidades de residencia.

En el siguiente link puedes comparar las condiciones de estancia y algunos de los derechos que acarrearán (no es una comparación exhaustiva y en diferentes situaciones se pueden presentar casos complejos):

**CLICK PARA VER TABLA COMPARATIVA
O INGRESA A:
*AGREGAR DOC A LA PÁGINA
DE CONTIGO SIN FRONTERAS**

Una vez mencionadas las condiciones de estancia y sus características, es necesario profundizar en los capítulos relativos a derechos y obligaciones de las personas migrantes en México. El Capítulo Único del Título Segundo de la Ley de Migración refiere a los derechos y obligaciones de las personas extranjeras o no nacionales, quienes están sujetas a la Ley de Migración y su Reglamento. En dicho capítulo se hace referencia a los derechos que se reconocen en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano forma parte; derechos que no dependen de la situación migratoria, como lo son: el derecho a la libertad de tránsito, a la educación, al trabajo, acceso al registro civil; derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, otorgamiento de oficio de un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua; garantizar el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural; a la atención médica gratuita; entre otros. Sin embargo, también se establecen obligaciones que toda persona extranjera debe cumplir en México, como lo son: mostrar su documentación cuando una autoridad migratoria lo requiera; proporcionar información personal cuando sea requerido por autoridades competentes; acatar las obligaciones establecida en la Constitución Política, la Ley de Migración y su Reglamento.

Existen derechos que son inherentes a las personas; mientras tanto, no pueden condicionarse ni removerse en ninguna circunstancia. Sin embargo, existen otros, que para ejercerse re-

quieran de una estancia regular; por ejemplo: el permiso de trabajo, la tenencia de una Clave Única de Registro de Población, la clave del Registro Federal de Contribuyentes, el Número de Seguridad Social, entre otras. Vale la pena señalar que al estar de forma irregular es más difícil para una persona migrante conseguir trabajo, inscribirse a instituciones educativas, abrir cuentas bancarias, celebrar actos del registro civil, arrendar una vivienda, entre otras situaciones. Por estas razones, las personas que se encuentran en situación irregular tienen la posibilidad de normalizarse por las vías contempladas en el marco jurídico.

La Ley de Migración prevé que las personas en situación migratoria irregular tienen derecho a un trato digno, y las protege contra actos discriminatorios u otros tratos violentos, por parte de la población mexicana, incluyendo a las autoridades. Toda persona que se encuentre de manera irregular será tratada con respeto, sin discriminación o arbitrariedades por parte de las autoridades migratorias; sin embargo, sí podrá ser sujeta al procedimiento administrativo migratorio.¹⁷ Como consecuencia de lo anterior, los servidores públicos deben de informar a las personas extranjeras sus derechos, brindarles asistencia legal y un intérprete en caso de ser necesario. También es importante que contemplen que el Instituto Nacional de Migración es la única autoridad facultada de revisarles los documentos y, en su caso, ordenar una detención migratoria que se ajuste a los principios de legalidad y

no arbitrariedad. En consecuencia, es necesario resaltar que ningún servidor público tiene la facultad de hacer uso de su poder en perjuicio de los derechos de las personas migrantes, sino que está obligado a ofrecer un trato digno y de acceso a la justicia.

A pesar de que existen leyes claras acerca de los derechos de las personas migrantes –incluso aquellas en situación irregular–, siguen siendo una población en riesgo y susceptibles a violaciones de derechos humanos tanto por parte de la población, como de las autoridades. Es una realidad que con frecuencia son vulnerables a violaciones de derechos e incluso dentro de este grupo existen casos que requieren especial atención, como las niñas, los niños y adolescentes no acompañados, víctimas o testigos de delitos en México y personas con necesidad de protección internacional. En este sentido, los agentes migratorios tienen la obligación de identificar a estos grupos y acercarlos con las autoridades competentes para que su caso sea estudiado y atendido pertinentemente.

En México tras la reforma de derechos humanos en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2011, se ha establecido que

está prohibida la expulsión del territorio sin que cada caso sea analizado de manera particular y resuelto con las garantías del debido proceso ante el Instituto Nacional de Migración.

Después de haber analizado el marco jurídico nacional, es relevante mencionar los tratados de derechos humanos de los cuales México forma parte y protegen a personas migrantes. En primer lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual constituye la base del Sistema Interamericano sobre la protección de los derechos humanos y establece las obligaciones de los miembros de la Organización de los Estados Americanos de “... respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.” Para México la Convención en comento entró en vigor el 24 de marzo 1981, por lo que se comprometió como Estado al fortalecimiento y protección de los derechos humanos, el acceso a la justicia, a la integridad personal, entre otros.¹⁸

En segundo lugar, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; un tratado que reconoce derechos presentes en otros tratados generales pero específicos para la población

migrante, mientras que establece normas particulares de aplicación internacional para proteger a los trabajadores migratorios y sus familias, con el fin de proporcionar protección internacional a pesar de encontrarse en situación irregular. Fue adoptado por México, e inició su vigencia el 1 de julio de 2003.¹⁹

Los acuerdos promueven que los gobiernos cambien su perspectiva sobre concebir a los migrantes como un problema que altera el orden público y la seguridad de su nación, por lo que se alienta a los Estados a no perseguir a la población migrante en situación irregular como si estuvieran cometiendo un delito. Sin embargo, en la actualidad las políticas migratorias de los Estados se han vuelto más restrictivas, situación que promueve mayores obstáculos para que las personas migrantes tengan acceso a sus derechos y a una vida digna con un óptimo desarrollo integral.





Capítulo:

02

**DERECHO A LA
REGULARIZACIÓN
MIGRATORIA**

2.1

**MARCO JURÍDICO
INTERNACIONAL SOBRE
EL DERECHO A LA
REGULARIZACIÓN
MIGRATORIA**

COMO FUE REFERIDO EN EL PRIMER CAPÍTULO, EXISTEN DIVERSOS TRATADOS QUE PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y QUE HAN SIDO FIRMADOS Y RATIFICADOS POR EL ESTADO MEXICANO; ESTOS RECONOCEN LAS LIBERTADES DE TRÁNSITO Y DE RESIDENCIA, INCLUSO EL DERECHO DE SALIDA Y ENTRADA AL PAÍS DE NACIONALIDAD Y, EN OCASIONES, LA ENTRADA AL PAÍS DE RESIDENCIA CUANDO SE TRATA DE PERSONAS EXTRANJERAS.

A este respecto la materia de migración se considera reservada a los Estados, quienes de manera soberana fijan las políticas migratorias, aunque estas deben respetar y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Dichas políticas deberán incluir las acciones necesarias para promover la regularización de las personas migrantes.²⁰

Algunos organismos internacionales definen la regularización migratoria de diferentes formas. Según la Organización Internacional para las Migraciones, es "...cualquier proceso o programa por el que las autoridades de un Estado autorizan a [una persona extranjera] en situación irregular a permanecer legalmente en el país, concediéndole la condición de migrante regular."²¹

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la regularización migratoria "...comprende todo tipo de política pública, programa temporal o permanente, decisión en casos concretos, que: a) prevenga una situación de irregularidad migratoria (originaria o sobrevenida), b) permita salir de una situación migratoria irregular." Dentro de dicho concepto se incluyen las vías que un Estado crea para el ingreso regular a un territorio, las de carácter permanente para pasar de un estatus irregular a una situación regular y los programas temporales de regularización migratoria dirigidos a reducir los niveles de irregularidad en los que se en-



cuentra parte de los habitantes de un país.²²

En suma, la regularización migratoria es la autorización que brinda el Estado de acogida a la persona migrante que se encuentra irregularmente en el territorio, para que pase a una situación migratoria regular, previo cumplimiento de los requisitos fijados de antemano por las autoridades de gobierno.

En el ámbito internacional no se encuentra una norma que establezca la regularización migratoria como un derecho. De hecho, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los

trabajadores migratorios y de sus familiares establece en el artículo 35 que:

Ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención se interpretará en el sentido de que implica la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada, ni menoscabará las medidas encaminadas a asegurar las condiciones satisfactorias y equitativas para la migración internacional previstas en la parte VI de la presente Convención.

No obstante, en el artículo 69, la Convención sí impone a los Estados una obligación relacionada con la irregularidad migratoria:

1 Los Estados Parte en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular, tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista.

El derecho de toda persona al reconocimiento de la personalidad jurídica se encuentra contemplado en el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el caso de México, está contemplado dentro del artículo 12 de la Ley de Migración, donde se establece:

Artículo 12. Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

Puede parecer obvio recordar que el Estado mexicano reconoce este derecho a las personas migrantes aun cuando no cuenten con un documento migratorio. En la realidad, muchas veces su ejercicio se ve limitado, dando lugar a la exclusión en la aplicación de otros derechos que estén considerados en el ordenamiento jurídico nacional para todas las personas, por lo que se ve limitado por la tenencia de situación migratoria irregular.

El reconocimiento pleno de la personalidad jurídica trae aparejado el goce y práctica de los llamados

Ahora bien, aunque no existe una aprobación internacional del derecho a la regularización migratoria, su importancia va más allá de la obtención de un escrito. Contar con un documento migratorio que les permita acreditar su estancia regular en el Estado de acogida, supone la reivindicación de los derechos de las personas migrantes, especialmente el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al hacerlas sujetas a una protección real del Estado²³ y las sujeta a un margen de protección de derechos, así como a uno de obligaciones.

derechos económicos, sociales y culturales, mismos que se encuentran en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se hace especial énfasis al ejercicio, acceso pleno y protección de la dignidad. Esto cobra especial relevancia cuando se toma en consideración que la migración trae consigo la construcción de un proyecto de vida para las personas migrantes en el nuevo país en que se encuentran; por tanto, a través de su regularización se logra la inclusión a la sociedad y su plena protección, al reducir los riesgos que las colocan en especial situación de vulnerabilidad. La regularización migratoria es garante de condiciones de promoción de bienestar, dignidad e igualdad para ellas.

Así mismo, el artículo 2.1 y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el compromiso que adquieren los países para garantizar estos derechos de forma progresiva, adoptando todos los medios apropiados y utilizando el máximo de sus recursos y –de ser necesario– medidas legislativas que permitan a todas las personas la efectividad en el ejercicio y goce de sus derechos, sin que haya lugar a cualquier tipo de discriminación motivada por cuestiones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En ciertas situaciones la regularización migratoria cobra especial impor-

tancia, tal es el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a su minoría de edad, aunado al hecho de ser personas extranjeras. En caso de tener situación migratoria irregular, dicha vulnerabilidad se agrava debido a que no suele reconocerse su personalidad jurídica y demás derechos protegidos específicamente por tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo anterior, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en conjunto con el Grupo de Migración Mundial han reconocido en los “Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad” que las niñas, los niños y adolescentes migrantes en situación irregular deben tener información y oportunidades para obtener un estatus migratorio regular a largo plazo, y cuando cumplan los 18 años de edad brindarles seguimiento y asesoría, de modo que puedan recibir asistencia social, educación y eventualmente integrarse al mercado laboral, lo que de forma innegable además de estos aspectos, permite salvaguardar su derecho a la identidad.²⁴

A partir de lo anterior, puede afirmarse que la regularización migratoria es un medio apropiado que conduce a garantizar todos los derechos para todas las personas migrantes, para que no subsistan condiciones que promueven la discriminación sistemática a la que se ven sometidas las persona

con situación migratoria irregular, lo cual es de particular relevancia para grupos como niños, niñas y adolescentes.

Aunque la regularización migratoria no suele verse como una obligación de los Estados,²⁵ existen otros instrumentos internacionales, además de los ya mencionados, que invitan a promoverla. Un ejemplo de ello son los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, emitidos por la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo propósito es el de establecer estándares orientados a fungir como una recomendación a la Estados miembros de la Organización de Estados Americanos –entre ellos México– con el propósito de adoptar medidas en sus legislaciones internas que fomenten el respeto y protección de los derechos humanos.

Los principios 5 y 58 disponen:

PRINCIPIO 5

Incentivo a la regularidad migratoria
Los Estados deben incentivar la regularización de la migración evitando, en especial, la precariedad de las condiciones de trabajo y otras consecuencias de la irregular situación migratoria.”

PRINCIPIO 58

Garantías en procesos de regularización migratoria

Los Estados deben tomar medidas apropiadas cuando haya migrantes en su territorio que se encuentren en situación irregular, para garantizar que tal circunstancia no persista. Los Estados deben considerar la posibilidad de regularizar la condición de tales personas, tomando en cuenta las circunstancias de su entrada, la duración de su estancia en el país y otras situaciones pertinentes, en particular las relacionadas con los intereses superiores de la niñez, su situación familiar, lazos locales y razones humanitarias; incluida, entre otros factores y caso por caso, la garantía de que los procesos sean accesibles, asequibles, no discriminatorios, eficaces y no arbitrarios.²⁶

Retomado lo ya expuesto sobre el Pacto Mundial para la Migración, Segura, Ordenada y Regular, en lo que concierne a la regularización migratoria, los objetivos 5 y 7 tratan de forma específica este tema:

Objetivo 5: Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular

21. Nos comprometemos a adaptar las opciones y las vías de migración regular de tal manera que

facilite la movilidad laboral y el trabajo decente reflejando la realidad demográfica y del mercado de trabajo, optimice las oportunidades educativas, defienda el derecho a la vida familiar y responda a las necesidades de los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, con miras a ampliar y diversificar las vías disponibles para la migración segura, ordenada y regular.

(...)

Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración

23. Nos comprometemos a responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional. Nos comprometemos además a defender en todo momento el interés superior del niño como consideración primordial en las situaciones que afectan a menores, y aplicar un enfoque con perspectiva de género al abordar la vulnerabilidad, incluso al responder a las corrientes migratorias mixtas.

(...)

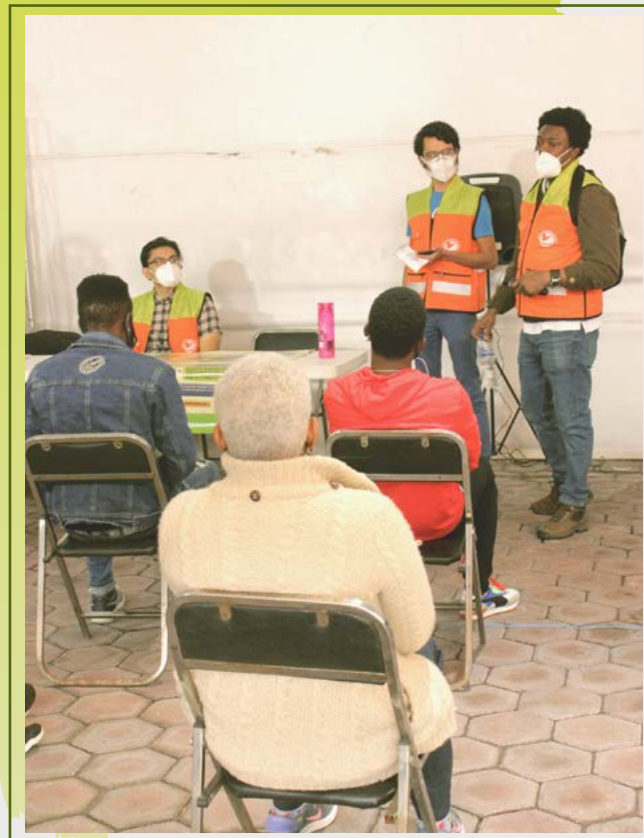
1) Aprovechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual que permita regularizar su situación, caso por caso y con criterios claros y transparentes, especialmente cuando se trate de niños, jóvenes y familias, como opción para reducir la vulnerabilidad, y para que los Estados puedan mejorar su conocimiento de la población residente.

Es importante recordar que el Pacto Mundial por la Migración Ordenada, Segura y Regular no es un instrumento vinculante; sin embargo, se entiende que México decidió firmarlo, además de ser uno de los países más activos durante las negociaciones. Si bien no hay vinculatoriedad, la actuación del Estado mexicano debe apegarse a los fines que el Pacto busca cumplir, adoptando medidas para atender con sus determinaciones de manera integral, en palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, durante la Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, celebrada en Marrakech, Marruecos en diciembre de 2018:

Como México fue un promotor tan activo, ahora somos el país más comprometido de todos para llevarlo a cabo y lo vamos a hacer con toda resolución. México va a cambiar su política migratoria, vamos a cambiar las cosas y por nosotros hablarán nuestros hechos.²⁷

De esta manera, es claro el compromiso adquirido por México para asegurar el acceso y ejercicio de los derechos humanos para todas las personas migrantes, siendo la regularización migratoria una de las medidas para facilitarlos, y al mismo tiempo, garantizar una migración segura, ordenada y regular.

En suma, aunque no existe reconocimiento internacional al derecho de regularización migratoria, los Estados deben tomar medidas para promoverla en sus territorios, debido a que se trata de una llave de acceso para el reconocimiento de la personalidad jurídica y el ejercicio de derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Además, beneficia a los Estados al darles certeza de las personas migrantes que se encuentran en su territorio y promover políticas migratorias y demográficas compatibles con las necesidades estatales. Finalmente, se resalta como buena práctica el reconocimiento que algunos países le dan y como un derecho en las normativas internas, toda vez que redundan en promover una migración segura, ordenada y regular.



2.2

**MARCO JURÍDICO
NACIONAL DEL DERECHO
A LA REGULARIZACIÓN
MIGRATORIA**

CONFORME AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TODAS LAS PERSONAS TIENEN DERECHO A ENTRAR, SALIR, CAMBIAR DE RESIDENCIA Y VIAJAR POR EL TERRITORIO MEXICANO SIN NECESIDAD DE UN PASAPORTE, CARTA DE SEGURIDAD O DOCUMENTO SEMEJANTE; SIN EMBARGO, EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO ESTÁ SUJETO A LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR LAS LEYES EN LA MATERIA.

Para la Ley de Migración, las personas extranjeras en México están sujetas a tener documentos que comprueben su situación migratoria regular para ingresar, transitar y salir del país. No obstante, conforme al mismo ordenamiento en su artículo 2, tener situación migratoria irregular no configura un delito, sino que se trata de una falta administrativa subsanable mediante el pago de una multa administrativa; tampoco puede ser detenida una persona migrante que acude al Instituto Nacional de Migración para regularizar su situación.²⁸

PARA OBTENER UN DOCUMENTO QUE PERMITA EL INGRESO, TRÁNSITO Y SALIDA DEL PAÍS, EXISTEN DIVERSOS PROCEDIMIENTOS;

sin embargo, en este informe solo se abordará lo relativo a la regularización migratoria para las personas migrantes –en situación irregular– que buscan residir de forma temporal o permanente en México.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 132 de la Ley de Migración, las personas extranjeras tienen derecho a regularizarse cuando (I) no tengan documentación para acreditar la situación migratoria regular, (II) cuando la documentación migratoria se encuentre vencida, y (III) cuando hayan dejado de satisfacer los requisitos para el otorgamiento de la condición de estancia. Mientras que los supuestos específicos para obtener la regularización migratoria son (I) por unidad familiar, (II) por razones humanitarias,²⁹ (III) por tener documento vencido o realizar actividades no autorizadas,³⁰ y (IV) por alcanzar el tiempo máximo de alojamiento en la Estación Migratoria.

Para solicitarla, el artículo 135 de la misma Ley establece los documentos necesarios: (I) un escrito en el cual se solita la regularización, especificando la irregularidad en la que se incurrió que se presentará ante el Instituto Nacional de Migración; (II) un documento de identidad oficial; (III) si es que se tiene un vínculo con una persona mexicana o que cuente con residencia regular, se presentará un documento que lo acredite; (IV) en caso de contar con un documento migratorio anterior vencido, presentarlo; (V)

acreditar el pago de la multa por incurrir en irregularidad migratoria y (VI) los demás previstos en la Ley y su Reglamento dependiendo la condición de estancia que se desee.

Los pagos de derechos que se deben cubrir por dicho procedimiento, son establecidos anualmente en la Ley Federal de Derechos, la Ley de Migración y el Reglamento de la Ley de Migración y son: (I) el pago por la recepción de solicitud de regularización,³¹ (II) el pago de la multa que varía entre 20 a 40 o de 20 a 100 Unidades de Medida y Actualización a valor diario,³² y (III) el pago del documento migratorio en caso de recibir resolución favorable y cuyo costo depende del tipo de documento a recibir.

El procedimiento observado se fija en el artículo 146 del Reglamento de la Ley de Migración: (I) la persona solicitante deberá entregar los documentos mencionados en el artículo 135 de la Ley de Migración, (II) el Instituto Nacional de Migración citará a comparecer a la persona extranjera, para elaborar un acta sobre las circunstancias del caso y los motivos por los cuales se solicita el proceso y (III) la autoridad migratoria, tras la verificación de datos y listas de control migratorio



procederá a dar respuesta en un plazo de veinte días hábiles. Si la resolución es positiva se expedirá el documento migratorio para la persona solicitante; pero si la resolución es negativa, se dará un plazo no mayor a treinta días ni menor a veinte días naturales para que la persona extranjera salga del país, sin posibilidad de solicitar una nueva regularización migratoria sino después de seis meses de la notificación de la resolución.

En este sentido, será negada cuando la persona solicitante se encuentra en los supuestos del artículo 43 de la Ley, es decir: (i) por antecedentes de la persona en territorio mexicano o el extranjero que puedan comprometer la seguridad nacional y pública, (ii) que no cumpla con los requisitos establecidos por la Ley y su Reglamento, (iii) presente documentación falsa, (iv) prohibiciones expresas de autoridad competente

y finalmente, (v) sea previsto por otras disposiciones jurídicas.

Una vez revisadas las principales disposiciones en materia de regularización migratoria, es relevante referir cómo se materializa. Al respecto, se trata de un procedimiento híbrido, ya que incluye acciones que se realizan vía electrónica y acciones que son presenciales. De tal forma, antes de acudir a la Oficina del Instituto Nacional de Migración para iniciar el recurso, se debe hacer el llenado previo de un formato electrónico, el cual es completado con la información personal que servirá de referencia para el trámite migratorio, la información debe ser correcta y veraz, de lo contrario el procedimiento puede ser negado y acarrear las consecuencias arriba señaladas.

Además, durante el año 2021 fue implementado un sistema de citas para iniciar trámites migra-

torios, por tanto, es necesario que antes de acudir al INM con la documentación correspondiente se genere la cita para evitar que se niegue la atención. En la práctica se observa que este sistema de citas puede ser eficaz para controlar las aglomeraciones de personas en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración; sin embargo, puede representar dificultades para las personas que no cuentan con medios tecnológicos como computadora, celular con acceso a internet y una cuenta de correo electrónico; así como para personas cuyo documento migratorio o identificación oficial están próximos a vencer y que por ende es urgente realizar el trámite migratorio.

Una vez que se acude al Instituto Nacional de Migración para iniciar la gestión, es posible que la autoridad migratoria solicite verbalmente mayor documentación. Esta es una práctica recurrente e ilegal que debe ajustarse a lo expresamente establecido en las normas jurídicas y todo requerimiento debe constar por escrito, ser fundado, motivado y emitido por la institución competente; asimismo el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que las áreas de recepción de documentos tienen prohibido negar la recepción de solicitudes a las personas físicas. A pesar de dichas ilegalidades, es común que se requieran más documentos de los previstos en las nor-

mas jurídicas y que se niegue la recepción de solicitudes.

Al dar inicio al trámite de regularización migratoria porque la persona presentó todos los documentos señalados para tal efecto, el Instituto Nacional de Migración registra la solicitud bajo un Número Único de Trámite y expide una constancia que certifica que la persona en cuestión está en proceso migratorio. Esta es de suma importancia porque será utilizada en otras fases del proceso, por ende, debe ser bien resguardada. Además de ello, el Instituto asigna por correo electrónico un número de pieza y contraseña a la solicitante para que con ambas claves consulte en línea el estado del trámite y sea notificado de los oficios que emita la autoridad migratoria, tales como el citatorio para comparecencia, la imposición de multa, otras prevenciones y la resolución final.

Tras iniciar el procedimiento de regularización, si los documentos presentados son correctos y completos, la persona recibirá un oficio para desahogar una diligencia administrativa, es decir, para comparecer ante la oficina del INM y ser entrevistada. Esta diligencia tiene por objetivo confirmar la información que la persona brindó al inicio del trámite, así como conocer más detalles, tales como los motivos de entrada al país, si ha incurrido en situación migratoria irregular previamente, su

capacidad económica, entre otros datos.

Cumplida la comparecencia, la persona recibirá a continuación un oficio que fija una sanción por estar en México sin documento migratorio vigente; una vez pagada la multa corresponde esperar la resolución, la cual debería ser emitida en un plazo no mayor a 45 días hábiles a partir de que se cumplió con todos los requisitos.

Ahora bien, además del proceso establecido en el marco jurídico migratorio y las prácticas administrativas, existen algunas particularidades en el proceso de regularización. Cuando se trata de niños, niñas y adolescentes, se debe demostrar el consentimiento del padre, la madre o la persona tutora; esto significa que alguna de ellas debe solicitarla por ser menor de edad, y si ninguna está en posibilidades de hacerlo, entonces debe existir un documento donde conste la autorización previa del padre, la madre o la persona tutora para que la persona menor de edad se regularice en México. El objetivo de este requerimiento es evitar que se trate de un caso de sustracción de una persona menor de edad sin el consentimiento de los padres o los tutores.

Aunque se trata de una regla que

busca salvaguardar los derechos de la niñez y adolescencia, en ocasiones puede generar violaciones a su interés superior. La Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad de Sin Fronteras I. A. P.³³ ha observado que es muy común que niños, niñas y adolescentes migrantes están en México bajo el cuidado de las madres sin que exista un documento legal que acredite esta situación. Esto suele tener origen en los roles de género que asignan a las madres el cuidado de los hijos; sucede también que, aunque el padre sigue apoyando a los hijos desde otro país, esto se hace mediante un acuerdo informal entre los padres, sin que exista constancia en un documento oficial. De tal forma, cuando se presenta alguno de dichos escenarios, los niños, niñas o adolescentes se ven privados del derecho a la regularización migratoria y demás conexos por la falta de un documento importante, pero cuya obtención no es sencilla en todos los casos. En este tipo de casos la autoridad migratoria debería evaluar el interés superior de la niñez y la unidad familiar para evitar resoluciones injustas o contrarias al plan de vida de la persona menor de edad.

Por último, conviene referir algunas buenas prácticas adoptadas en los procesos de regularización migratoria. En primer lugar, la admisión de

pasaportes venezolanos vencidos para ser usados en procesos migratorios. Como es de conocimiento general, la situación política en Venezuela impide el normal desarrollo de actividades administrativas como es la emisión y renovación de pasaportes, por ende muchas personas venezolanas en México se ven impedidas de obtener un pasaporte vigente para el proceso migratorio y, como buena práctica se observa que en algunas oficinas del Instituto Nacional de Migración se permite iniciar la regularización migratoria aún con pasaporte o prórroga vencida, incluso con la cédula de ciudadanía.

Como segunda buena práctica se encontró la autorización de celebrar actos de registro civil en Estaciones Migratorias. Se ha informado por el Instituto Nacional de Migración la posibilidad de celebrar matrimonios civiles en Estaciones Migratorias entre personas en detención y personas mexicanas o residentes, toda vez que al acreditar el vínculo familiar las personas en detención migratoria tienen la posibilidad de solicitar la salida para la regularización en libertad.

Finalmente, al reconocer que las personas migrantes suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad y de desventaja social, el artículo 16 de la Ley Federal de Derechos, per-

mite que se exente del pago por la recepción de la solicitud y del documento migratorio, cuando la persona solicitante demuestra que su ingreso diario es igual o menor a una Unidad de Medida y Actualización, cuyo valor es de 89.62 pesos mexicanos a valor diario. No existe una manera preestablecida para comprobar esta situación; sin embargo, desde la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad se ha acreditado con la presentación de un estudio socioeconómico realizado por Sin Fronteras, por del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia o por la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México. Desafortunadamente, no todas las Oficinas del Instituto permiten el ejercicio de este derecho, lo cual se debe a una diferencia de criterios operativos; incluso desde el año 2021 en la Ciudad de México no se permite la exención de pagos.

Capítulo:

03

PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA



3.1

EN ESTE CAPÍTULO SE DESCRIBIRÁN LAS ACCIONES DE REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIAS CONOCIDAS COMO PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA, ABORDANDO SU JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES PARA PROCEDER A ANALIZAR LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE 2015 Y 2016.

Generalidades y antecedentes

Una vez establecido el marco jurídico internacional y nacional de la regularización migratoria, conviene hablar del abanico de posibilidades y de las acciones específicas. Se trata de los programas extraordinarios de vigencia limitada y predefinida,³⁴ que buscan promover la regularización migratoria masiva mediante procesos flexibles ante la inefectividad de los de regularización ordinarios³⁵. Surgen de tareas aplicadas en una gran variedad de situaciones por varios países latinoamericanos, como: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú³⁶.

Estas vías permanentes u ordinarias dan mayores facilidades a las personas migrantes en situación irregular. Son alternativas viables cuando existe un amplio número de personas migrantes en situación irregular que requieren atención inmediata; no remedian el hecho de que son síntoma de que el sistema migratorio vigente es insuficiente para las necesidades de la población y, por lo tanto, requiere ser modificado.³⁷ Sin embargo, toda vez que el proceso legislativo para

modificarlo es complejo y lento, los programas extraordinarios pueden ser una opción para atender una necesidad inmediata mediante la vía ejecutiva, la cual puede arrojar resultados más rápidos, aunque ello no implica que esté libre de obstáculos políticos y, en ocasiones, sociales.

A pesar de las críticas estructurales que merecen estas vías, es necesario reconocer que en lo inmediato resuelve una problemática para las personas, puesto que, al no tener documentos migratorios genera importantes obstáculos, al restringirles el ejercicio de un amplio catálogo de derechos.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, la regularización migratoria permite a los Estados de acogida conocer el número exacto y la identidad de las personas migrantes en su territorio, lo que implica un mejor control de sus movimientos. Cuando los documentos obtenidos con motivo de estos programas tienen un permiso o registro, se promueve la formalidad laboral, a la vez que fa-

cilita a los Estados el cumplimiento de compromisos internacionales para erradicar la explotación laboral, incluso el sector privado se beneficia al reducir los riesgos económicos que les implica contratar a migrantes en situación irregular. Acorde a estos beneficios, pasar a un régimen laboral formal aumenta la contribución fiscal para el Estado y, para las personas migrantes, se da acceso a garantías sociales que derivan del trabajo.³⁸

Este tipo de acciones extraordinarias reciben el nombre de Programas Temporales de Regularización Migratoria. De acuerdo con el gobierno mexicano, estos programas se alinean con el objetivo 5 del Pacto mundial para la migración segura ordenada y regular, puesto que buscan “reducir la vulnerabilidad de los extranjeros que se encuentran en el país de manera irregular y favorecer su desarrollo integral”.³⁹

Los Programas Temporales tienen sustento en el artículo 133 de la Ley de Migración y 143 de su Reglamento:

ARTÍCULO 33

El Instituto podrá regularizar la situación migratoria de los extranjeros que se ubiquen en territorio nacional y manifiesten su interés de residir de forma temporal o permanente en territorio nacional, siempre y cuando cumplan con los requisitos de esta Ley, su Reglamento y

demás disposiciones jurídicas aplicables. La regularización se podrá otorgar concediendo al extranjero la condición de estancia que corresponda conforme a esta Ley. (...)

ARTÍCULO 43

Para la aplicación del primer párrafo del artículo 133 de la Ley, la Secretaría podrá emitir disposiciones administrativas generales de carácter temporal, que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación, para establecer los supuestos, requisitos y procedimientos aplicables para que el Instituto regularice la situación migratoria de las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional y manifiesten su interés de residir de forma temporal o permanente en el mismo.

Los Programas Temporales de Regularización Migratoria como los conocemos hoy encuentran su antecedente en la Ley General de Población, que antes de 2011 regulaba lo relativo a inmigración. Fueron objeto de estudio por el equipo de Sin Fronteras, en el año 2012, en el informe “Los Programas de Regularización Migratoria en México: Su contribución a favor de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes”. En dicho documento se realizó una evaluación y un análisis de la eficacia de las acciones de gobierno impulsadas hasta ese momento;

DESTACAMOS LO SIGUIENTE

Obtener una condición de estancia prevista en la Ley General de Población era altamente difícil para la mayoría de las personas migrantes, por ende, para responder a dicha realidad, se crearon Programas de Regularización Migratoria, implementados por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, cuya relevancia fue tal, que a lo largo de 10 años beneficiaron a miles de personas que se encontraban en México de manera irregular logrando obtener un documento migratorio.

Bajo la Ley General de Población se emitieron un total de seis programas de regularización, (2000, 2001, 2003, 2005, 2006, y 2008), la vigencia fue variada, siendo el más corto el del año 2000 de seis meses, mientras que el más largo fue el último de ellos en el año 2008 con una duración de treinta meses.

A través de los Programas de Regularización Migratoria se permitió a las personas extranjeras, independientemente de su nacionalidad, obtener la calidad migratoria de No Inmigrante, aunque con ciertas diferencias. Por ejemplo, el primer programa del año 2000 autorizó la disminución en el monto de multas; sin embargo, el programa del año 2001 no permitió disminuciones de sanciones, aunque amplió los tipos de autorizaciones migratorias a obtener. Otra diferencia observada fue con el programa de 2008 que permitía a las personas iniciar el proceso con pasaporte vencido. Finalmente, una similitud de todos ellos es que requerían a las personas comprobar cierto tiempo de estancia previa en el país.

Dichos Programas de Regularización Migratoria beneficiaron a las personas migrantes en múltiples aspectos, y

fueron mucho más allá de la sola obtención de un documento con el que pudieran acreditar su situación regular, el principal beneficio que la población manifestó fue la obtención de un trabajo formal en México, lo que indudablemente significó la reivindicación de sus derechos y la integración plena al país como consecuencia al reconocimiento de su personalidad y sus derechos.

El acceso a la realización de otros trámites también fue clave para una plena integración al país, pues, antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración no tenían posibilidades para realizar trámites de registro civil, de manera que, pudieron acceder al registro de las y los menores de edad nacidos en el país, haciendo extensiva la protección y seguridad jurídica de un documento a sus familiares. En el mismo sentido, estos programas permitieron el acceso y ejercicio al derecho de las personas extranjeras a la unidad familiar, pues el otorgarles una condición de estancia trajo beneficios directos para aquellas con quienes se tiene un lazo familiar y son, además, dependientes de ellas.

Los Programas de Regularización Migratoria no solo permitieron tener conocimiento del número de personas migrantes en el país, sino que, al abrir el camino para su plena integración y reconocer su personalidad, facilitó que se hicieran sujetas al pago formal de contribuciones y al cumplimiento de diversas obligaciones fiscales, de manera que, la regularización ayudó a que también realizaran aportaciones en el ámbito económico del país.

Son innumerables la cantidad de beneficios que trajeron estos programas y la consecuente regularización de su situación migratoria a quienes accedieron a ellos; pero lo cierto es que se constituyó como la especie de llave al ejercicio pleno de todos sus derechos, incluyendo además de lo ya planteado, el acceso al sistema de salud y al sistema educativo del país.

3.2

GESTACIÓN DE LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Como se ha mencionado, los Programas Temporales de Regularización Migratoria tienen sustento en los artículos 133 de la Ley de Migración y 143 del Reglamento de la Ley de Migración. Desde 2011, han sido expedidos solo dos programas el de 2015 tuvo vigencia de enero a diciembre de 2015 y el programa de 2017 vigente de enero a diciembre de 2017.

Ambos fueron expedidos por el secretario de Gobernación, tal como lo mandatan la Ley de Migración y el Reglamento de la Ley de Migración. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial de Migración 2014-2018, sirvieron como marco principal para impulsar la emisión de estas acciones; toda vez que la regularización migratoria y la integración de personas migrantes al país era señalada como una acción prioritaria.

Estos trabajos, fueron impulsados por el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, órgano de opinión y participación ciudadana en torno a las acciones de política migratoria.⁴⁰ En ejercicio de sus funciones, durante su Primera Sesión Ordinaria del 2014, la

Comisión de Mejora Regulatoria y Procedimental (de dicho Consejo) propuso como un tema de trabajo el desarrollo de un programa o campaña de regularización migratoria.⁴¹ En este sentido, la primera versión fue presentada en la Tercera Sesión Ordinaria (septiembre del 2014)⁴² y, finalmente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2015.

Como parte del monitoreo de implementación de esta primera acción, se planteó una prórroga al Programa Temporal de Regularización Migratoria para extender sus alcances hasta diciembre del 2016. Aunque, esta propuesta no fue aceptada,⁴³ los avances, análisis y trabajo conjunto de quienes integraron el Consejo Ciudadano (del INM) permitieron acordar, en la Primera Sesión Ordinaria del 17 de marzo de 2016, la elaboración de un segundo Programa Temporal de Regularización Migratoria⁴⁴; el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2016, aunque se propuso prorrogarlo en la tercera sesión ordinaria de 2017,⁴⁵ no fue extendido.

3.3

ANÁLISIS NORMATIVO DE LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Para analizar los aciertos y desaciertos de cada programa, se partirá de los elementos identificados en el informe “La experiencia de los países suramericanos en materia de regularización migratoria”⁴⁶ si bien se trata de una investigación específica de los países del cono sur americano, la información que recopila es punta de lanza en torno a las llamadas amnistías migratorias.

A

Precede a la decisión de implementar una amnistía la presión al gobierno por determinados sectores

De acuerdo con Adriana Alfonso, los programas de regularización son producto de la presión ejercida por sectores sociales que demandan al gobierno solucione los problemas que acarrea la irregularidad migratoria.⁴⁷

B

Plazos

Los plazos pueden hacer referencia a la fecha en que las personas migrantes que ingresaron con posterioridad al país son excluidas del programa, y a la fecha límite para hacer la petición del trámite al amparo de estos programas; en este último caso, el término puede ser para el inicio de la solicitud de regularización y para cumplir la totalidad de los requisitos.⁴⁸

En cuanto a la fecha de vigencia, es decir, el periodo durante el cual fueron recibidas las solicitudes de regularización, el primero permaneció vigente del 13 de enero de 2015 al 18 de diciembre del mismo año y fue aplicable a las personas extranjeras que hubieran ingresado al territorio mexicano antes del 2015. Mientras que el segundo inició su vigencia el 9 de enero de 2017 y concluyó el 19 de diciembre del mismo año. En ningún caso fue establecida una fecha límite para el cumplimiento de los requisitos por parte de las personas solicitantes de la regularización.

Al respecto, debe notarse que la duración de ambos programas fue la misma, es decir, 11 meses. Sin embargo, existe una diferencia significativa entre la publicación de cada uno en el Diario Oficial de la Federación y su inicio de vigencia. Este es un elemento importante a considerar, toda vez que este tipo de acciones extraordinarias tienen más eficacia si se otorga a las personas un plazo razonable para enterarse de la existencia del programa y recolectar los documentos requeridos.⁴⁹ De tal forma, el primer programa inició al día siguiente de su publicación, de manera muy pronta, mientras que, en el segundo, medió un periodo de casi tres meses entre la publicación y el inicio.

Esta situación de la fecha de publicación y el inicio de vigencia fue

discutida en las “Jornadas sobre la regularización de las personas migrantes asentadas en el Soco-nusco” (mayo de 2016), donde se señaló que el primer programa no pareció dar los resultados esperados, ya que era el número de personas que se acogieron al mismo fue bajo; por ende, se coincidió en que era necesario prever un periodo de tiempo entre la publicación y el inicio de vigencia,⁵⁰ para aumentar el número de personas beneficiadas con el nuevo programa como se verá más adelante.

Por otro lado, un aspecto diferente entre ambos programas fue la fecha límite de ingreso a territorio mexicano. Al respecto, se considera que, si el plazo para el ingreso al país es más cercano a la fecha de sanción del programa, mayor será el número de personas extranjeras beneficiadas.⁵¹ En este tenor, el primer programa publicado en enero de 2015, excluyó a las personas que ingresaron a México después del 9 de noviembre de 2012, mientras que el segundo programa fue publicado en octubre de 2016, y en este se fijó como fecha límite de ingreso al país el 9 de enero de 2015. Es decir, entre la fecha límite de ingreso y la publicación del primero existió un plazo de 25 meses y en el segundo programa fueron 22 meses, por ende, más personas pudieron ser consideradas para aplicar al mismo, siendo esta medida ligeramente más benéfica.



Difusión e información

Se estableció que la difusión debe ser amplia y clara. Los medios de difusión de información cubrirán todo el territorio del país y en uso de un vocabulario sencillo que permita a las personas conocer requisitos, tiempos y beneficios.⁵²

Este fue un tema muy discutido en el seno del Consejo Ciudadano del INM, toda vez que, desde la preparación del primer Programa Temporal de Regularización Migratoria, durante la Segunda Sesión Ordinaria del 2014 se hizo hincapié en la importancia de una correcta difusión.⁵³ En sesiones posteriores, se acordó la promoción en medios oficiales, como la página web del propio Consejo;⁵⁴ sin embargo, se hacía constante referencia al bajo impacto que estaba teniendo dicho primer programa.⁵⁵

De tal forma, en la construcción del segundo programa, se enfatizó de nuevo la necesidad de difundirlo en las entidades con mayor población migrante, susceptible de ser beneficiada.⁵⁶ Incluso, durante las “Jornadas sobre la regularización de las personas migrantes asentadas en el Soco-nusco”, organizaciones de la sociedad civil dieron a conocer el

perfil de personas beneficiadas por el primer programa en la región sur: bajo nivel de escolaridad, sin empleo estable, sin acceso a recursos de internet, entre otras; por ende, era indispensable usar medios y vocabulario adecuado a las necesidades de cada región.⁵⁷ De la misma forma, se hizo hincapié en la posibilidad de realizar un trabajo conjunto entre las autoridades del Instituto Nacional de Migración, instituciones locales y municipales para llevar la información relativa al Programa Temporal de Regularización Migratoria a la mayor cantidad de personas posible mediante diversos medios. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel fundamental en la difusión, ya que, realizaron labores de acompañamiento durante la realización del trámite de regularización migratoria que permitió facilitar el proceso para la obtención de su documentación, y paralelamente –dicho acercamiento–, permitió identificar las necesidades de la población a partir de su experiencia frente a la realización del trámite.

Antes de la entrada en vigor del segundo Programa Temporal de Regularización Migratoria, el Consejo Ciudadano realizó esfuerzos para difundir material visual para las posibles beneficiarias; además de guías técnicas para las personas funcionarias del Instituto Nacional de Migración, incluyendo

capacitación a servidores públicos sobre su implementación.⁵⁸

De tal forma, tras finalizar la vigencia del segundo programa, en el Consejo Ciudadano se concluyó que este superó el gran obstáculo del que adoleció el primero, es decir, la difusión; situación que se reflejó en el alto número de solicitudes recibidas y la tasa de resoluciones positivas.⁵⁹



Canales utilizados para efectos de la difusión

Este punto se enfoca en la diversidad de actores involucrados –diferentes a la autoridad migratoria– en la difusión de los programas, de tal forma que se brinde confianza a las personas migrantes para acogerse al beneficio.⁶⁰

Para el primer Programa Temporal de Regularización Migratoria se habló de la difusión mediante representaciones extranjeras, comunidades de extranjeros, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos estatales y municipales, dependencias como las Secretarías de Educación Pública y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, organismos internacionales como la Organización Internacional de las Migraciones y el sector privado como la Confedera-

ción Patronal de la República Mexicana.⁶¹

Como resultado se comunicó el éxito de dichos eventos de difusión; además se destacó la instalación Incluso de módulos de atención dirigidos por organizaciones de la sociedad civil en algunas oficinas del Instituto Nacional de Migración para dar orientación a las personas migrantes.⁶²

También se llevaron a cabo distintas “Ferias de Regularización” en localidades como Tapachula, Mazatlán y Monterrey que posteriormente fueron extendidas a otras ciudades del país atendiendo a las necesidades que el Consejo Ciudadano identificó.

Dichas ferias contaron con la participación de distintos gobiernos centroamericanos, autoridades locales y diversas organizaciones civiles, cobrando especial importancia por constituirse como un canal más de difusión para hacer llegar la información sobre el PTRM a las personas migrantes que forman parte de estas localidades, lográndose a su vez una forma masiva de regularización de la población que se acercó a dichas ferias y que además permitió reducir el tiempo del trámite.⁶³



Universo de personas extranjeras

Se refiere a definir qué nacionalidades podrán obtener el beneficio de las amnistías migratorias, incluso, quienes podrán acceder a ellas, de acuerdo con la fecha de ingreso y de estancia en el país.⁶⁴ En cuanto al primer aspecto, ambos programas fueron dirigidos a todas las personas extranjeras, sin distinguir nacionalidad; pero sí hacer diferencia en cuanto a la fecha de ingreso a México, asunto que fue tratado en el inciso B.

En el caso mexicano, las limitaciones temporales no fueron los únicos elementos para excluir a personas de ser acogidas por el programa (aun cuando hubieren ingresado a México y se encontraran en situación irregular en las fechas indicadas). Al respecto, los motivos excluyentes fueron fijados en el artículo 2 de ambos programas:

- Tener un trámite migratorio pendiente de resolución, salvo que se desista de manera expresa de dicho trámite, con el objeto de apearse al PTRM.
- Estar sujeta a un procedimiento de retorno asistido o deportación.

Haber proporcionado información falsa o exhibir ante el Instituto Nacional de Migración documentación oficial apócrifa o auténtica pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta.

- Haber sido deportado y tenga una restricción de ingreso vigente.
- Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o a las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.
- Pueda comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública por sus antecedentes en México o en el extranjero.
- Estar sujeto a prohibiciones expresas dictadas por autoridad competente.
- Haber incumplido una orden de salida dictada dentro de la vigencia del programa.
- Las demás que señale la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Para los motivos identificados en los numerales 5 y 6, la autoridad migratoria debía valorar los principios de readaptación social y unidad familiar para dictar la resolución en cuestión. Aunque se trata

de elementos positivos, este reconocimiento tendría que extenderse para todos los motivos excluyentes y no solo para los dos expresamente señalados; incluso, otros principios como son la presunción de inocencia, el principio pro persona y el principio de interés superior de la niñez; por mencionar algunos.

Vale la pena señalar que, salvo el motivo excluyente identificado en el numeral 1, todos los demás –siempre o en algún momento–, han existido en la Ley y Reglamento de migración como un motivo para negar la regularización migratoria. Únicamente el contenido del numeral 5 ha dejado de existir en estos ordenamientos a partir de enero de 2021, pero el resto continúa vigente y son aplicables en todos y cada uno de los procesos.



Tipo de residencia o estatus migratorio que se dará a las personas extranjeras que se acojan al beneficio y sus implicaciones

Definir el tipo de estatus migratorio a obtener garantiza que se trate de una medida efectiva a largo plazo y no solo paliativa en

lo inmediato. Otorgar una residencia permanente es una solución definitiva a la irregularidad migratoria; sin embargo, no es conveniente para el Estado en términos de recaudación de recursos. Una residencia temporal implica mayor recaudación y no cierra la oportunidad a obtener una residencia permanente a futuro; en todo caso, es un balance de beneficios y desventajas,⁶⁵ en el cual también deben considerarse los derechos que implica cada estatus.

En México, ambos Programas Temporales de Regularización Migratoria en su artículo 5, refieren al otorgamiento de residencia temporal por cuatro años para quienes obtuvieran resolución positiva dentro del programa. Si bien es cierto, una residencia permanente implica un mayor beneficio para las personas, durante la planeación del segundo programa la autoridad migratoria resaltó que solo podía otorgarse la residencia temporal para no trastocar el marco normativo vigente.⁶⁶ Esto es así, toda vez que, conforme al artículo 54 de la Ley de Migración, la residencia permanente se obtiene por:

- Asilo político, condición de refugiado, protección complementaria y apatridia.
- Unidad familiar, incluido el vínculo

lo con hijos o hijas mexicanas por nacimiento y ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de una persona mexicana por nacimiento.

- Sistema de puntos.
- Tener residencia temporal cuatro años continuos.

De tal forma, el otorgamiento de residencia temporal por cuatro años a las personas que se acogieran a los programas resultó factible en términos normativos ya que no las privó de la oportunidad para obtener la residencia permanente cuatro años después (dentro del marco fijado por la Ley de Migración). No obstante, la residencia temporal obtenida no tenía la autorización de trabajo, factor relevante para la plena integración de personas migrantes.

Al analizar la efectividad del primer programa, defensoras de derechos humanos compartieron la preocupación de que el estatus obtenido no permitía una plena integración social al estar privado de una autorización de trabajo;⁶⁷ en este punto, la autoridad migratoria se decantó en el mismo sentido de no exceder los límites legales; por ende, toda persona beneficiada del programa podía tener permiso de trabajo tras obtener la residen-

cia temporal o solicitarlo, previo cumplimiento de los requisitos legales.⁶⁸

Las discusiones en torno al permiso de trabajo, permitió que en el PTRM de 2017 las personas lo solicitaran, simultáneamente,⁶⁹ sin tener que esperar a tener la residencia temporal y después iniciar un trámite separado. No obstante, esta circunstancia no tuvo un sustento normativo, toda vez que en ningún artículo del programa quedó asentado, sino que se permitió a partir de la práctica administrativa. Aunque fue positiva la posibilidad de obtener un permiso de trabajo, fue desafortunada la forma en que se implementó puesto que podría dar lugar a arbitrariedades administrativas.



Costos

Como toda actividad de gobierno se requiere la erogación de recursos para implementar las amnistías migratorias; en especial, considerando la distribución geográfica de las personas migrantes en situación irregular y la

definición de recursos necesarios para cubrir a la mayor población posible.⁷⁰

Aunque no se trató de una discusión central, al menos para el Consejo Ciudadano en las demandas planteadas en las “Jornadas sobre la regularización de las personas migrantes asentadas en el Soconusco”, se hizo énfasis en las poblaciones migrantes asentadas en comunidades de lejano acceso y, por ende, se solicitó ampliar el horario de atención en las oficinas del Instituto Nacional de Migración para permitir que estas poblaciones tuvieran acceso real al siguiente Programa Temporal de Regularización Migratoria. Igualmente, en algunas ocasiones se crearon brigadas de organizaciones de sociedad civil y autoridades migratorias para recibir las solicitudes de esta población.⁷¹

Si bien no se abordó el impacto financiero de dichas acciones –es claro que lo hubo–, se considera que fueron necesarias y, como en toda medida de gobierno, las acciones afirmativas que en ocasiones implican mayores erogaciones, debían ser adoptadas para garantizar un efectivo acceso a derechos.



Tasa

Las amnistías migratorias difícilmente serán gratuitas por el costo financiero que implican al Estado. Sin embargo, se deben tomar medidas para flexibilizar el importe económico que supone para las personas migrantes como traslados, legalizaciones o apostillas; armonizar los intereses y las necesidades.⁷²

De tal forma, en la construcción del primer programa, se consideraba que la multa fuera generalizada, pero más baja, para facilitar cubrir los costos;⁷³ no obstante, en ambos se eliminó el requisito de multa que sí existe en los procedimientos de regularización ordinarios.

La otra facilidad que se incluyó en ambos fue la posibilidad de exentar los pagos de derechos migratorios para el caso de personas que acreditaran bajos ingresos, como se desprende del (artículo 6 de cada programa y 16 de la Ley). Este punto fue controvertido porque, si bien existía en la norma, constantemente se se-

ñalaba que no se tenían criterios claros para la exención de pagos: la diferencia de criterios operativos en cada oficina del Instituto Nacional de Migración generaba que algunas aceptaran ciertas pruebas para exentar pagos, mientras que otras no;⁷⁴ para tal efecto, para obtener un estudio socioeconómico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, era difícil o fácil dependiendo de la entidad federativa.⁷⁵

Las problemáticas observadas por la sociedad civil no eran infundadas, se respaldaban en el trabajo realizado con ciertas comunidades de migrantes que, por la vulnerabilidad de perfiles, orillaba a que una familia compuesta por varias personas candidatas al programa tuvieran que elegir solo a uno o dos miembros para que obtuvieran papeles, ante los altos costos y la inflexibilidad en ciertas oficinas del Instituto Nacional de Migración.⁷⁶ En el contexto de la Ciudad de México y del Área Metropolitana, Sin Fronteras, observó que, si bien existía la vinculación con las instituciones encargadas de realizar los estudios socioeconómicos, en muchas ocasiones estos arrojaban como resultado que la persona o la familia en cuestión estaba ligeramente encima del salario mínimo, pero en realidad no tenían los ingresos suficientes

para cubrir costos tan alto, por lo que estrictamente no podría beneficiarse de la exención de pagos conforme a la Ley Federal de Derechos.⁷⁷

Este problema no fue exclusivo de los Programas Temporales de Regularización Migratoria, sino que ha sido constante como se ha mencionado, al punto de que las autoridades migratorias han dejado de hacer operativo el artículo 16 de la Ley Federal de Derechos desde el año 2020.



Organismos intervinientes

Como se ha señalado en el inciso D, además de la principal autoridad encargada –el Instituto Nacional de Migración–, la implementación de las amnistías requiere la participación de diversos actores⁷⁸ tal como sucedió en el caso mexicano; sin embargo, es preciso mencionar que su la participación no únicamente se queda en labores de difusión.

Por ejemplo, de la mano con los incisos G y H –relativos a los Costos y Tasas respectivamente–, el Sistema para el Desarrollo In-

tegral de la Familia tomó especial relevancia para la realización de los tramites de regularización, pues era el encargado de la emisión de estudios socioeconómicos que permitieron a las personas acceder al beneficio de la exención de pagos. Al mismo tiempo, en el artículo 3—relativo a los requisitos de ambos programas—, se solicita un documento de identidad a las personas migrantes. La actuación de los Consulados en la emisión de constancias de origen, así como constancias de vecindad emitidas por los ayuntamientos de cada localidad, fueron fundamentales para obtener el documento, que acreditaba su residencia en el país.

En resumen, la labor y coordinación de cada actor involucrado es fundamental para el inicio, desarrollo y conclusión del procedimiento de regularización migratoria; que va desde los sectores que ejercen presión para su creación; las autoridades estatales que se encargan de la aplicación de los programas; quienes intervienen en su difusión; las autoridades responsables de emitir los documentos propios de cada programa y la diversidad de autoridades y organizaciones de la sociedad civil que dan acompañamiento y asesoría a las personas migrantes.



Suspensión de los procesos de expulsión

Las amnistías migratorias pueden tener medidas que suspenden procesos de expulsión por motivos de irregularidad migratoria de las personas extranjeras susceptibles de ser regularizadas; sin embargo, las expulsiones por razones del orden criminal suelen no ser consideradas.⁷⁹

En ambos Programas Temporales de Regularización Migratoria, en su artículo 8, se integró la previsión explícita de no detención migratoria o presentación —eufemismo de la Ley de Migración— para las personas en situación irregular que acudieran al INM para acogerse al programa respectivo. Esta previsión está considerada en el artículo 146 de la Ley de Migración; para evitar arbitrariedades.

Asimismo, en el artículo 9 de ambos programas, se integró como una obligación de las autoridades migratorias que, en toda resolución de trámite negativa y de desistimiento que implicara orden

de salida para la persona, se debía informar sobre la posibilidad de acogerse a los programas respectivamente vigentes.

Aunque no se trató de un tema de amplia discusión en el seno del Consejo Ciudadano se considera que fueron disposiciones positivas que permitieron salvaguardar la integridad y libertad de las personas migrantes. No obstante, se desconoce su impacto en la práctica.



Requisitos

Los correspondientes a las amnistías migratorias, deberían ser más flexibles que los previstos para los procedimientos de regularización ordinarios, toda vez que son dirigidos a personas que no han podido cumplir los requisitos de las reglas ordinarias y, por ende, permanecen en situación irregular.⁸⁰ Adriana Alfonso identifica una gran variedad de requisitos que comúnmente se exigen en las amnistías migratorias —incluyendo certificado médico y certificado de antecedentes no penales—pero no todos ellos fueron contemplados por los Programas Temporales

de Regularización Migratoria, por tanto solo se comentarán los sí previstos.

El artículo 3 de ambos, fijó los requisitos para acogerse al beneficio de regularización extraordinaria, que fueron:

- Documento de identidad: pasaporte; documento de identidad y viaje; identificación oficial expedida por la autoridad del país de origen; constancia consular de filiación o cualquier otro documento oficial que acredite la personalidad y la nacionalidad. Cualquier medio elegido debía contener, al menos, nombre completo, nacionalidad, fecha de nacimiento y fotografía.
- Escrito, bajo protesta de decir verdad, manifestando la irregularidad migratoria y solicitando la regularización al amparo del programa respectivo y formato de estancia.
- Documentos que acrediten la residencia regular o irregular en México antes de la fecha que cada programa fijó, es decir, antes del 9 de noviembre del 2012 o del 9 de enero de 2015.
- Comprobante de pago de derechos para la recepción y estudio de la solicitud.

El primer requisito es común en todos los procedimientos migratorios; sin embargo, se observan dos particularidades: En primer término, la amplitud de documentos para acreditar la identidad, toda vez que en los procedimientos ordinarios no suele admitirse la identificación oficial del país de origen (como puede ser la cédula de identidad); esta situación es positiva porque no limita el acceso al programa a aquellas personas que por razones económicas no pueden acceder a un pasaporte. En segundo lugar, no refirieron a la vigencia del documento de identidad, lo cual llama la atención porque las disposiciones migratorias suelen requerir que el documento sea válido y vigente. No incluir este elemento pudo ser una omisión voluntaria o involuntaria.

En cuanto a la cláusula 3, esta se podía comprobar a través de diferentes documentos, de tal forma que no se tornara en un obstáculo insuperable: boleto de avión, sello de ingreso en el pasaporte, documento migratorio, comprobantes de servicios, incluso un escrito signado por la persona solicitante y dos testigos. Se considera que la amplitud de medios probatorios fue positiva para acceder al beneficio.

Respecto al requisito 4, vale reiterar que este podía ser exentado conforme al artículo 16 de la

Ley Federal de Derechos, pero los programas no fijaban la forma específica para comprobar la precariedad económica y tampoco lo aclaran –hasta el día de hoy– en la Ley de Migración ni en la Ley Federal de Derechos. Esta situación representa un problema toda vez que no existe certeza jurídica para ejercer la exención de pagos.

Con base en los elementos que conformaron a los Programas Temporales de Regularización Migratoria, que dejaron una reflexión importante en torno a las personas migrantes, se notó que quienes accedían a ellos, ya se ubicaban en algún supuesto ordinario para regularizar su condición (debido a la existencia de una razón humanitaria o por los vínculos familiares en México).⁸¹ Esta situación indica la dificultad que implica acceder a los medios ordinarios de regularización, por tanto, la Ley de Migración no es efectiva.

Lo anterior podría explicarse a partir de los altos costos que implica para una persona regularizarse, como lo expusieron autoridades migratorias ante el Consejo Ciudadano durante la vigencia del primer programa temporal, el costo de la regularización ordinaria rondaba los \$16,602,82 mientras que con el segundo los \$9,038. Los procesos ordinarios implican otros gastos adicionales a los pagos migra-

torios como es la apostilla, legalización y traducción de certificados de nacimiento, de matrimonio, de concubinato, entre otras; la expedición de copias certificadas; la renovación de pasaporte; y otros gastos como son el traslado de las personas hacia las oficinas del Instituto Nacional de Migración.

Otro factor –diferente al económico– que podría explicar por qué tantas personas susceptibles de regularizarse no lo habían hecho, sino hasta la aplicación de los programas, es que la autoridad migratoria no es accesible. El Instituto Nacional de Migración suele generar temor en las personas migrantes en situación irregular, y los medios para difundir los trámites migratorios se limitan a redes sociales y hacen uso de un lenguaje extremadamente técnico. Por ende, la confianza transmitida en las campañas de difusión y la flexibilidad en su aplicación, fueron elementos que posiblemente motivaron a que las personas regularizaran su situación migratoria por estas vías y no por los medios ordinarios existentes en la Ley de Migración.

De estas evidencias, que requieren mayor estudio, es la efectividad de estas medidas ordinarias, es decir, ¿cubren las necesidades de la población migrante en situación irregular? La Ley de Migración no permite la regularización por oferta de empleo, pero a partir de la experiencia de Sin Fronteras, se puede constatar que son muchas las personas migrantes que tienen la posibilidad

de acceder a ese beneficio, pero no pueden pasar por un proceso largo y complejo de visa; lo cual las orilla a seguir en situación migratoria irregular y en empleos precarios. Otro punto es que, si bien la Ley de Migración establece como un principio de la política migratoria el reconocimiento de los derechos adquiridos y el arraigo de las personas migrantes al territorio nacional, no existe una forma de regularización que se base en dicha condición, hay personas que han vivido tantos años en México que incluso pueden perder vínculos con el país de origen.

Sin duda, los Programas Temporales de Regularización Migratoria representan herramientas loables para solucionar la irregularidad migratoria en un corto plazo. A este respecto, deben servir para impulsar modificaciones legales a mediano y largo plazo y evitar recurrir a medidas extraordinarias y discrecionales.

3.4

ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

DE LA INFORMACIÓN VERTIDA HASTA ESTE MOMENTO SE CONOCE QUE, EN TÉRMINOS NUMÉRICOS, EL SEGUNDO PROGRAMA TEMPORAL DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA SUPERÓ AL PRIMERO: EN EL PROGRAMA DEL AÑO 2015 SE RECIBIERON UN TOTAL DE 3,961 SOLICITUDES, MIENTRAS QUE, EN EL PROGRAMA DEL AÑO 2017, LA CIFRA SE ELEVÓ A 6,799 SOLICITUDES PRESENTADAS. EL MAYOR ALCANCE QUE TUVO EL SEGUNDO PTRM RESPECTO DEL PRIMERO SE REFLEJÓ DESDE LOS PRIMEROS TRES MESES DE INICIO DE VIGENCIA, COMO SE OBSERVA A CONTINUACIÓN:

TRÁMITES INGRESADOS DEL PTRM POR PRINCIPALES PAÍSES Comparativo Enero-Marzo ¹					
10 Principales Países	PTRM 2015	PTRM 2017			TOTAL GENERAL
	INGRESADOS	INGRESADOS	Variación Absoluta	Variación Porcentual	
Honduras	91	281	190	208.8	372
El Salvador	42	150	108	257.1	192
Colombia	55	123	68	123.6	178
Guatemala	48	130	82	170.8	178
Venezuela	66	96	30	45.5	162
Cuba	39	77	38	97.4	116
Argentina	47	35	-12	-25.5	82
China	51	21	-30	-58.8	72
Estados Unidos	33	24	-9	-27.3	57
Nicaragua	11	30	19	172.7	41
Otros Países	138	168	30	21.7	306
TOTAL GENERAL	621	1,135	514	82.8	1,756

Fuente: Instituto Nacional de Migración / Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio (2017), "Trámites de los Programas Temporales de Regularización Migratoria 2015 y 2017", en Sistema de Integración y Procesamiento de Información Migratoria (SIPIM) con datos del Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM). Información preliminar.
Fecha y hora de consulta: 15/marzo/2017 a las 17:00 hrs.

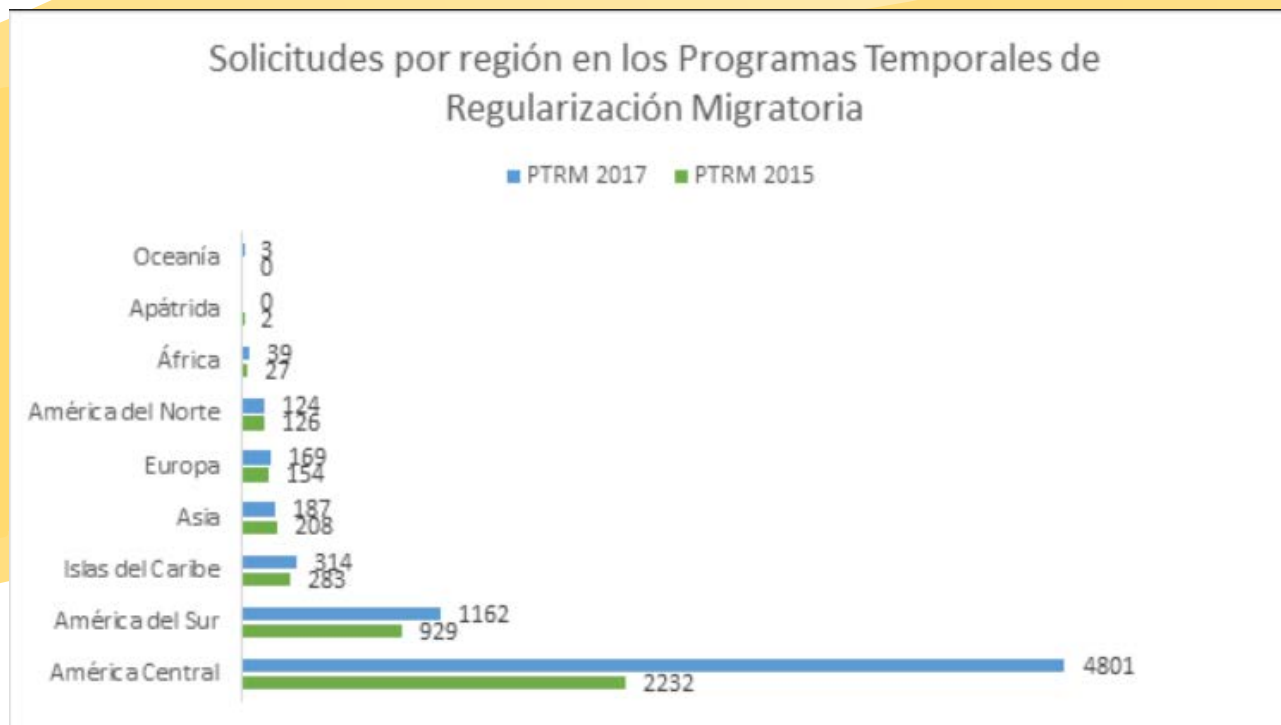
1. Datos al 15 de marzo.

**FUENTE: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/203644/16mar2017_Estadisticas_PTRM_2015_y_2017.pdf

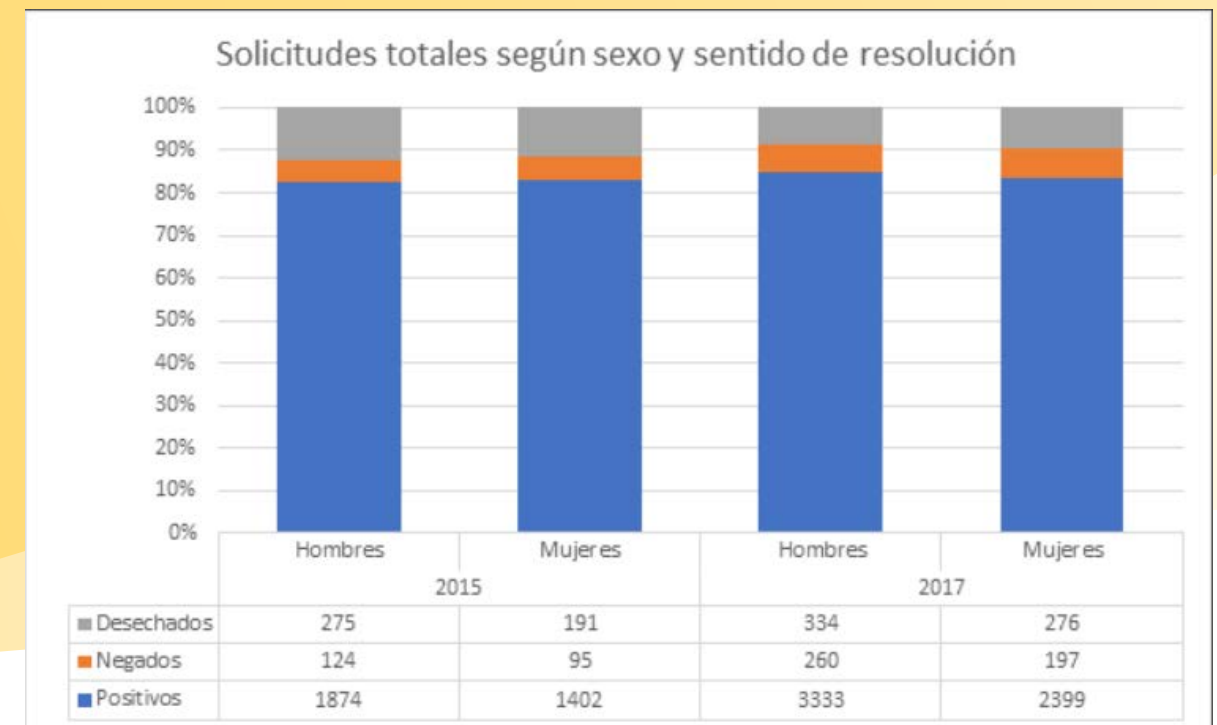
Algunos datos más específicos de cada programa se presentan a continuación, con base en la información obtenida mediante la solicitud de acceso a la información de folio 0411100045921.

Las solicitudes de regularización (en ambos PTRM) fueron presentadas por personas provenientes de 92 países:⁸³ 23 del continente americano y el Caribe, 27 de Europa, 16 del continente africano, 20 del continente asiático y 2 de Oceanía. No obstante, como se observa en el siguiente gráfico, la mayoría de ellas fueron de personas provenientes de América Central, América del Sur y Asia, en específico, China.

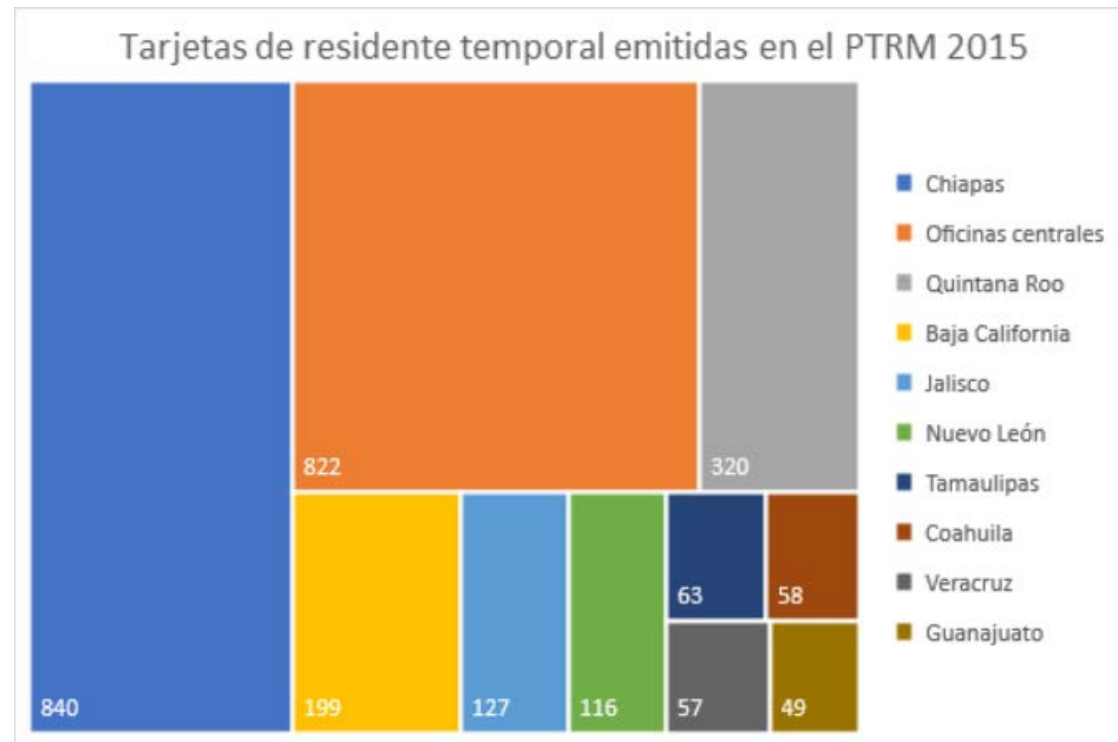




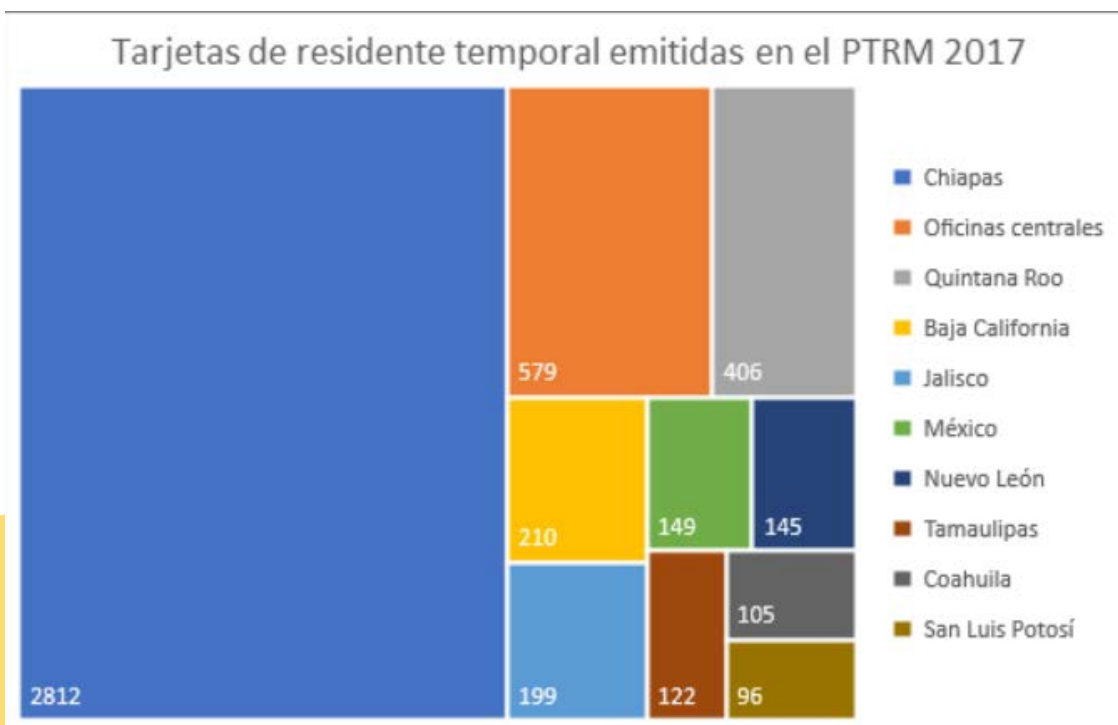
El total de solicitudes no es equivalente al total de personas que fueron regularizadas, toda vez que algunas pudieron ser negadas por no cumplirse los requisitos establecidos en el Programa Temporal de Regularización Migratoria o en la Ley de Migración y su Reglamento; incluso algunas pudieron ser desechadas. No obstante, en ambos programas fue constante la proporción de solicitudes positivas (más del 80%), negativas (entre el 5% y 6%) y desechadas (entre el 8% y 11%) en relación con el total y no hubo variación significativa entre hombres y mujeres.



Según la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, el mayor número de residencias temporales emitidas⁸⁴ al amparo de los programas temporales se concentró en Chiapas y la Ciudad de México (oficinas centrales del Instituto Nacional de Migración):



*Realizada con información de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf y http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf



*Realizada con información de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf y http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf

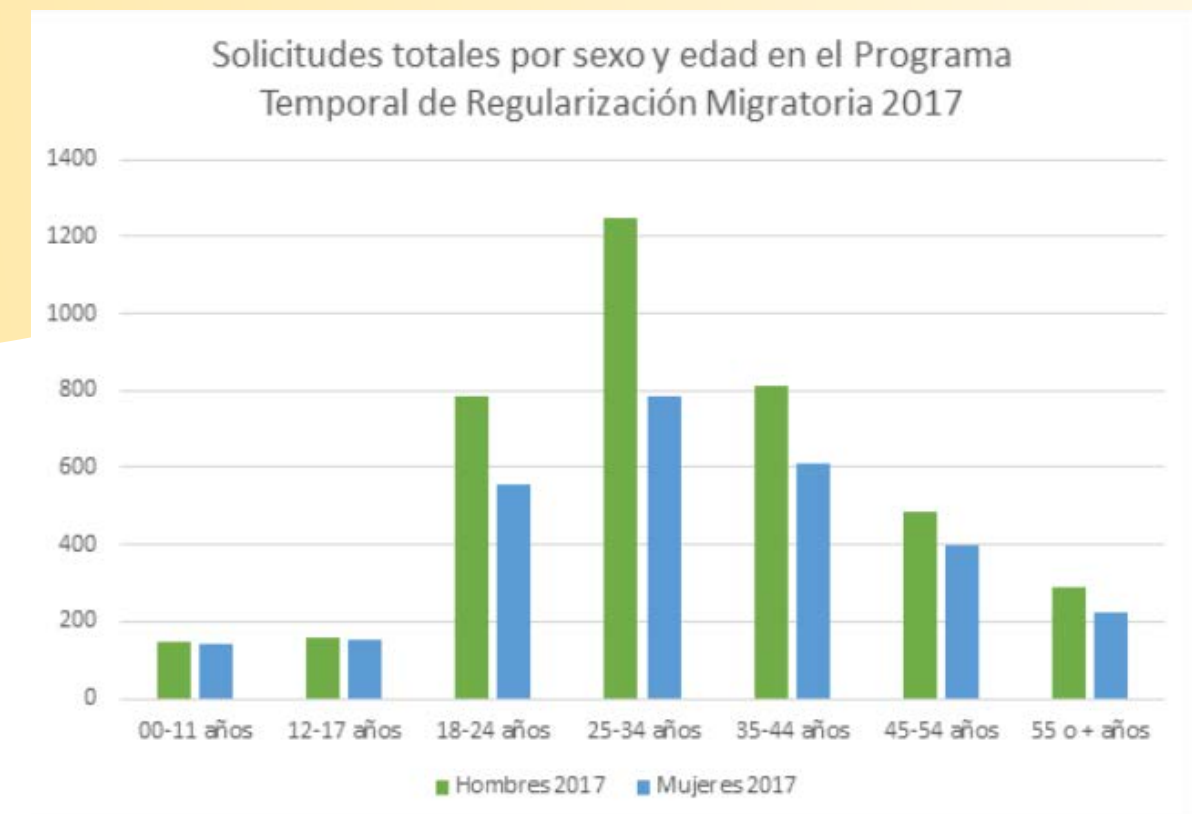
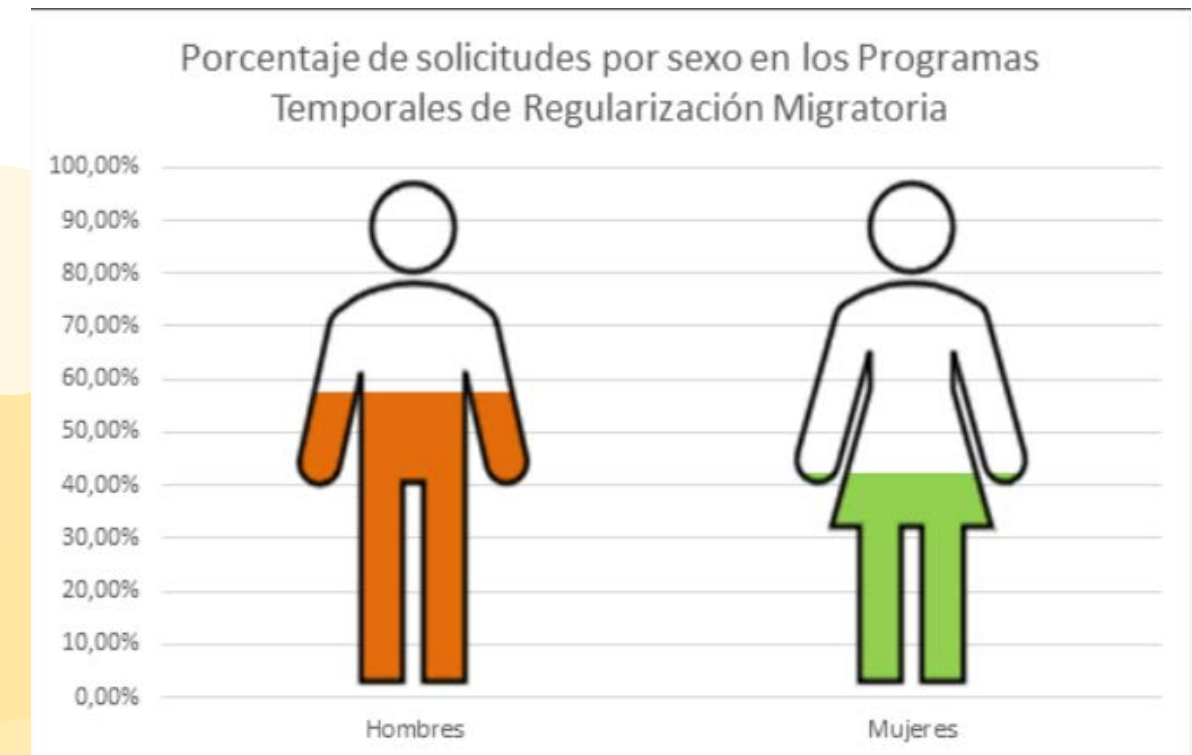
Como se observa, en ambos programas Chiapas fue la entidad con mayores resoluciones positivas de regularización y, por ende, podría inferirse que fue la entidad que recibió el mayor número de solicitudes. Conviene destacar que, de la información presentada por la Unidad de Política Migratoria, el total de las residencias temporales emitidas en Chiapas, corresponden en más del 95% a personas centroamericanas, en específico, guatemaltecas, hondureñas, salvadoreñas y nicaragüenses. Hay que recordar que en las sesiones del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración se hizo énfasis continuo en la necesidad de impulsar los PTRM en Chiapas debido a los flujos migratorios de la región.

En ambos programas, el top de nacionalidades que más solicitudes presentaron y, en consecuencia, que más se regularizaron fueron: hondureña, guatemalteca, salvadoreña, colombiana, venezolana, cubana, argentina, china, nicaragüense, estadounidense, peruana, chilena, española, uruguay y brasileña.

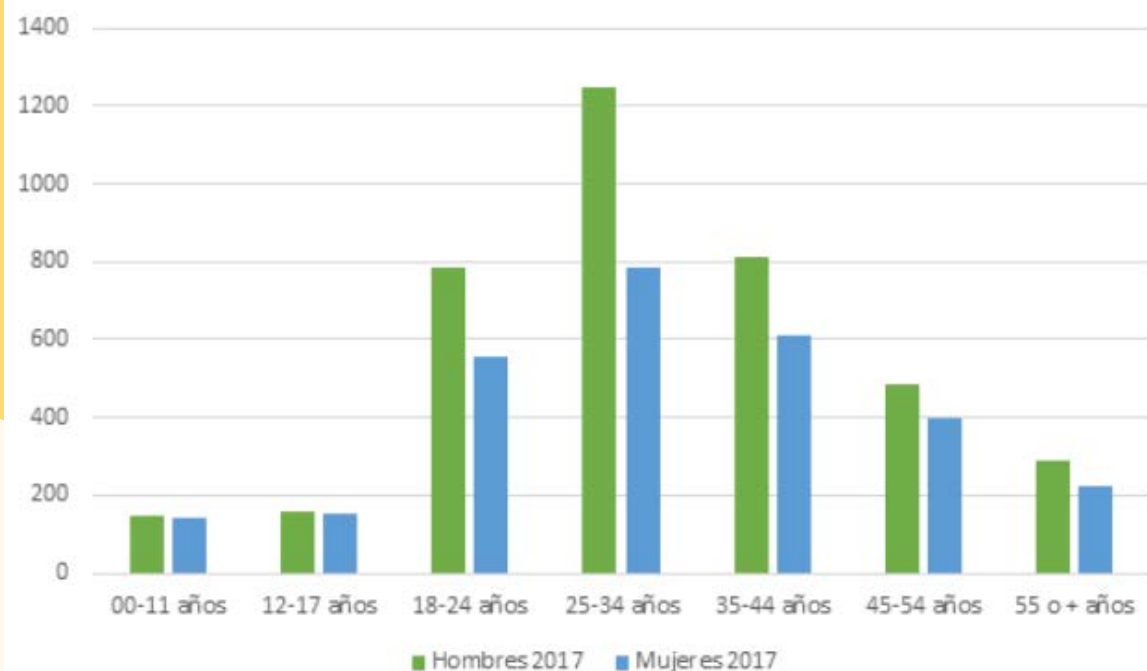
*Realizada con información de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf y http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf



En cuanto al sexo de las personas solicitantes –en ambos programas– los hombres representaron el mayor número de solicitudes. En relación con la edad, tanto hombres como mujeres del grupo de 25 a 34 años tuvieron el mayor número de solicitudes de regularización, seguidas por el grupo etario de 35 a 44 años y, en tercer lugar, 18 a 24 años.

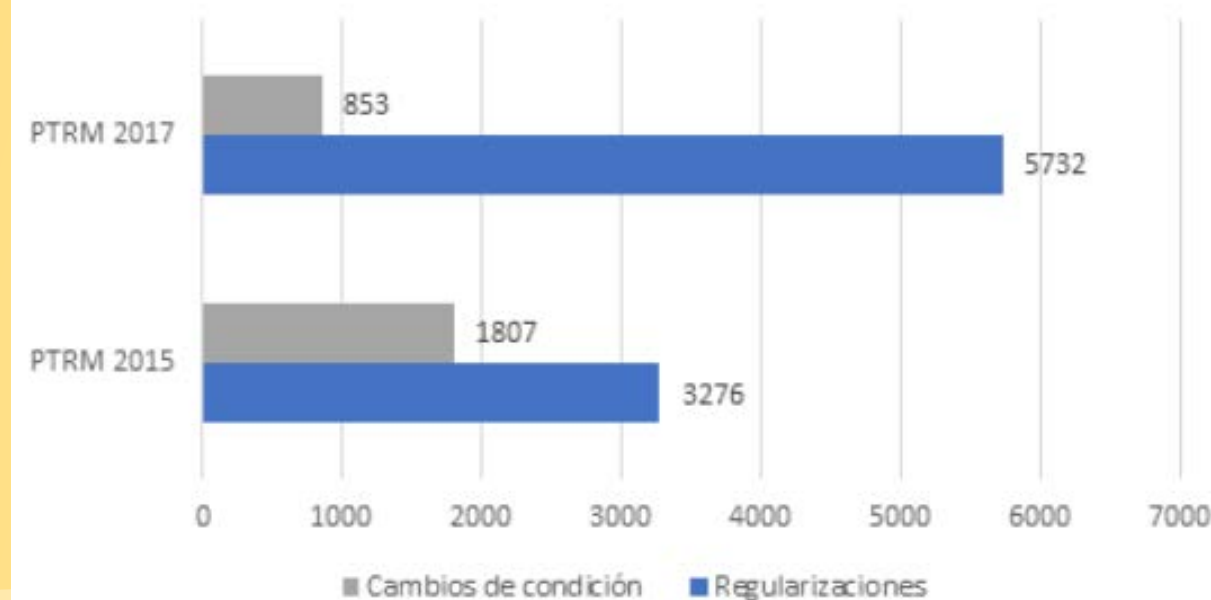


Solicitudes totales por sexo y edad en el Programa Temporal de Regularización Migratoria 2017



ejemplo, que hayan dejado México que hicieran el cambio de condición por unidad familiar antes de cumplir los cuatro años con residencia temporal o por falta de información o de recursos económicos, entre otras.

Cambios de condición versus regularizaciones



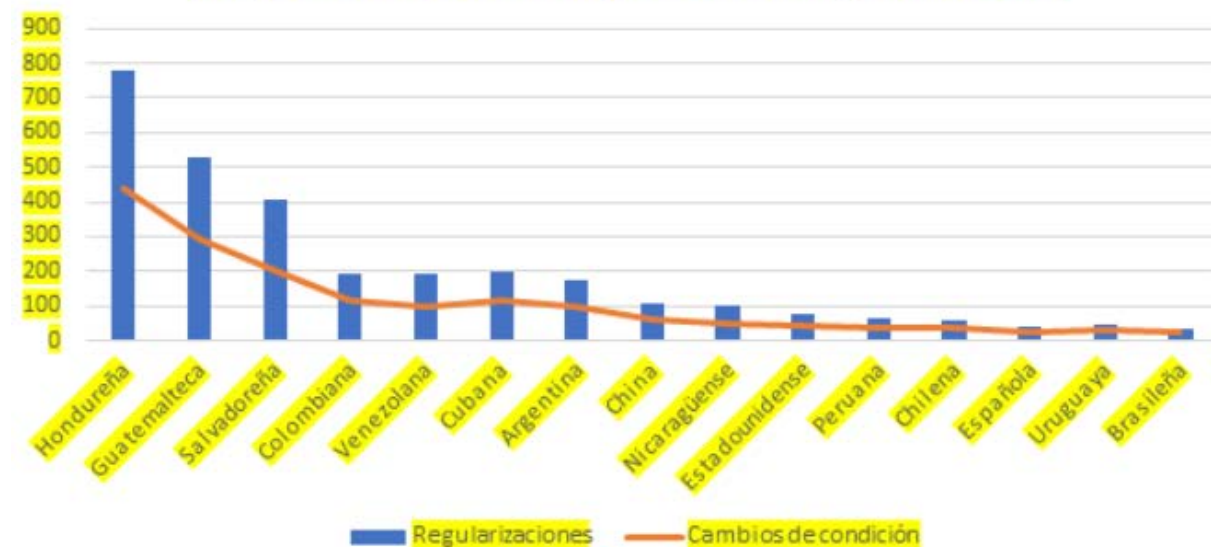
Sobre el asunto, en ambos programas temporales, las solicitudes de personas estadounidenses fueron predominantes en el grupo etario de 55 años en adelante, tanto para los hombres como para las mujeres.

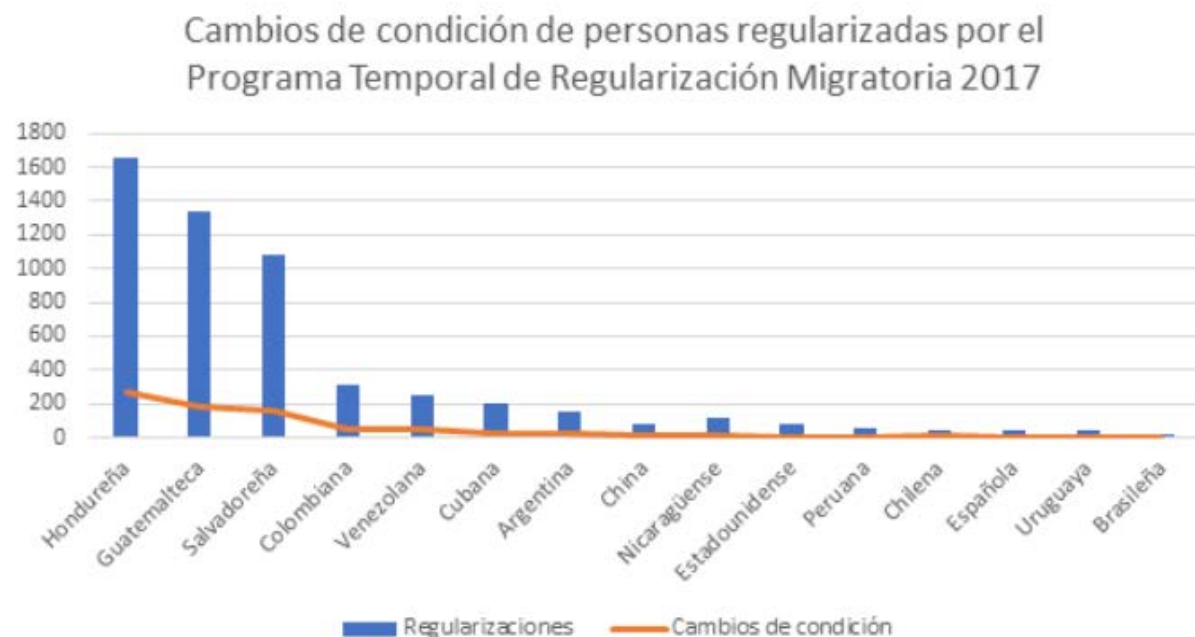
Por su parte, en el programa de 2015, hubo dos solicitudes de hombres apátridas que obtuvieron la regularización migratoria; lo que destaca que la Ley de Migración prevé un procedimiento para la determinación de apatridia, en cuyo caso, la persona tiene derecho a la residencia permanente. El hecho de que dos personas apátridas hayan sido regulariza-

das por este programa indica que el propio Instituto Nacional de Migración desconoce lo previsto por la Ley de Migración.

De estas evidencias, las personas beneficiadas contaron con la residencia temporal, por ende, transcurridos cuatro años podían optar por la residencia permanente. Al respecto, se obtuvieron los datos de personas regularizadas bajo ambos programas y que posteriormente hicieron el cambio de condición a residentes permanentes. Pueden ser varias las razones que explican por qué solo algunas -regularizadas- la obtuvieron, por

Cambios de condición de personas regularizadas por el Programa Temporal de Regularización Migratoria 2015





De acuerdo con el programa de 2017 se observa que los números de cambios de categoría son muy bajos respecto al número de personas que habían obtenido la residencia temporal. Esta información no puede considerarse definitiva porque solo refleja las modificaciones realizadas hasta junio de 2021 –cuando se obtuvo la información requerida– y excluye a quienes la solicitaron en la segunda mitad de ese año por así corresponder a la vigencia de su documento migratorio obtenido en 2017, hubo algunas que habrían realizado el cambio de condición los primeros meses de 2022.

Con motivo de los pagos de derechos efectuados se recaudó un total de \$19,054,095 en el Programa Temporal de Regularización Migratoria de 2015 y un total de \$18,974,120.00 en el de 2017. A pesar de que se recibió el doble de solicitudes en el segundo programa, el monto recaudado no se duplicó de manera proporcional respecto al primero. Se puede suponer que esto se debe a que en el segundo programa se otorgaron más exenciones de pagos de derechos gracias al incremento que hubo de difusión; sin embargo, no se cuenta con más información al respecto.

Monto total recaudado del Programa Temporal de Regularización Migratoria para 2015	Monto total recaudado del Programa Temporal de Regularización Migratoria para 2017
\$19,054,095.00	\$18,974,120.00

3.5

PROGRAMA PILOTO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

EN MARZO DE 2021 SE IMPLEMENTÓ UN PROGRAMA PILOTO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA CON BENEFICIO A LAS PERSONAS MIGRANTES CUYO DOCUMENTO MIGRATORIO VENCió ANTES DEL 1 DE ENERO DE 2020 Y QUE POR CUALQUIER RAZÓN NO PUDIERON RENOVARLO. SE TRATA DE UNA MEDIDA EXTRAORDINARIA QUE NO CONSTITUYE UN PROGRAMA COMO TAL, PERO QUE VALE LA PENA ABORDARLO.

Según el Instituto Nacional de Migración este programa piloto tiene fundamento en los artículos 20, fracción VI, 63 primer párrafo de la Ley de Migración y 130, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.⁸⁵ Estas disposiciones refieren a la facultad del Instituto Nacional de Migración para llevar y actualizar el Registro Nacional de Extranjeros, el cual es la base de datos que contiene la información de todas las personas extranjeras con residencia temporal y permanente.

Dicha diferencia es fundamental porque a partir de ella se ha permitido la amplia discrecionalidad del programa piloto. Toda vez que no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, no existe certeza jurídica sobre su aplicación y, por ende, las diversas oficinas del Instituto Nacional de Migración han variado los requisitos de acceso.⁸⁶

La Clínica Jurídica de Documentación Migratoria de Sin Fronteras, ha dado acompañamiento a las personas migrantes interesadas en acogerse al programa en comento. En específico, se ha brindado orientación a un total de 24 personas migrantes: 11 hombres y 13 mujeres principalmente de nacionalidad argentina, seguida por venezolana y en igual proporción colombiana, chilena, haitiana, hondureña, peruana y alemana. A pesar de la información que se brindó sobre este programa, solo 3 personas iniciaron la regularización por esta vía, siendo todas ellas acompañadas por la Clínica Jurídica y todas han recibido resolución favorable con la consecuente obtención de su residencia temporal por 4

años; asimismo, 2 personas restantes están en espera de iniciar el trámite.

A partir del acompañamiento otorgado, se observaron algunas situaciones que vale la pena destacar: En primer término, los hombres que accedieron una orientación contaban con una residencia temporal por oferta de empleo vencida; mientras que las mujeres tenían una Forma Migratoria Múltiple. Sin entrar a un estudio más profundo –a priori–, esto podría indicar que los hombres contaron con mayores oportunidades para el ingreso regular al país y una permanencia más prolongada; a pesar de que las mujeres que ingresaron como Visitantes para una estancia de mediano plazo –hasta 180 días naturales–, también tenían la intención de residir en el país, por lo que terminaron con una situación irregular al exceder el periodo de estancia autorizado.

Otra situación es que las personas que iniciaron el proceso de regularización por esta vía cuentan con redes de apoyo en México. Este elemento es determinante ya que el costo para la regularización por esta modalidad puede ascender hasta los \$20,000, toda vez que la multa impuesta por incurrir en situación migratoria irregular es variable. En entidades federativas diferentes a la Ciudad de México y el Estado de México se encontró que la sanción podía llegar al monto máximo señalado por la Ley de Migración y su Reglamento, sin que en las resoluciones de imposición de multa se

analizaran los elementos previstos en el artículo 138 de la Ley de Migración, a saber:

El Instituto impondrá las sanciones a que se refiere esta Ley, dentro de los límites señalados para cada infracción, con base en la gravedad de cada una de ellas y el grado de responsabilidad del infractor, tomando en cuenta:

- I. Las circunstancias socioeconómicas del infractor
- II. Las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones
- IV. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, y
- V. El nivel jerárquico del infractor y su antigüedad en el servicio, tratándose de autoridades distintas al Instituto Nacional de Migración.

Otra medida de documentación migratoria tomada al inicio de la pandemia por COVID-19 (a partir de marzo de 2020), fue que el Instituto Nacional de Migración permitió la regularización migratoria por razones humanitarias a las personas extranjeras que estuvieran varadas en el país, como consecuencia del cierre de fronteras adoptado por varios países de la región y del mundo. Con esta medida se expidió la Forma Migratoria Múltiple por razones humanitarias cuya vigencia fue variada; asimismo, los requisitos para iniciar este procedimiento fueron distintos de oficina en oficina, de tal forma que en algunos casos bastó con un escrito –bajo protesta de

decir verdad– manifestando la imposibilidad de salir del país o ingresar a su país de origen por motivo de la pandemia y, en otros, se requirió presentar documentos probatorios como boletos de avión cancelados. La amplia discrecionalidad se debió a que la medida no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, sino que fue una práctica administrativa al interior del Instituto Nacional de Migración. De tal forma que a finales del 2020 la medida dejó de ser aplicada a pesar de que las restricciones sanitarias continuaban en varios países y las fronteras internacionales se encontraban aún cerradas. Dicha medida de documentación fue positiva para las personas que se encontraban temporalmente en el país; sin embargo, aquellas que tenían la intención de continuar más tiempo en México, implicó que posteriormente, no pudieran acceder al programa piloto de regularización migratoria, toda vez que ya contaban con un documento migratorio vigente (Forma Migratoria Múltiple obtenida por razones humanitarias). Esta situación se debe, en primer lugar, a la falta de vías de regularización migratoria que orillan a tomar opciones no adecuadas para las personas que desean permanecer en México; y, en segundo término, a

la falta de claridad en los lineamientos y la vigencia del programa piloto de regularización migratoria, toda vez que no existe información publicada en el Diario Oficial de la Federación que haga previsible su aplicación para las posibles personas beneficiarias.

A pesar de que pueda ser una medida benéfica para las personas migrantes en México, es necesario que este programa tenga un marco jurídico cierto para que no se torne en una herramienta discrecional, sobre todo si existen las vías legales adecuadas para su implementación y que, como se ha demostrado, han tenido buenos resultados.

Capítulo:

04

**TRABAJO REALIZADO
DESDE SINFRONTERAS
I. A. P. EN EL MARCO
DE LOS PTRM**



4.1

ACOMPAÑAMIENTO LEGAL DE LA CLÍNICA JURÍDICA DE DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA E IDENTIDAD

LA CLÍNICA JURÍDICA DE DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA E IDENTIDAD (CJJDMI), TIENE POR OBJETIVO FACILITAR EL ACCESO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS A PROTECCIÓN INTERNACIONAL A SUS DERECHOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA IDENTIDAD, LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y OTROS, VINCULADOS A LA POSESIÓN DE UNA DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.

HA ACOMPAÑADO A PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS A PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN SUS PROCESOS DE DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA DESDE SU CREACIÓN EN 2004, ACTIVIDAD QUE REALIZA MEDIANTE LA FORMACIÓN DE ESTUDIANTES Y PROFESIONISTAS VINCULADAS O INTERESADAS EN EL FENÓMENO MIGRATORIO.

Desde la implementación de los programas de regularización al amparo de la Ley General de Población, la CJDMI trabajó para dar plena efectividad a dichas acciones, como se desprende del informe “Los Programas de Regularización Migratoria en México. Su contribución a favor de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes”⁸⁷. Ante ello, tuvieron una participación en los dos Programas Temporales de Regularización

Migratoria, lo cual será abordado a continuación a partir de los documentos internos del área, de los testimonios de las ex encargadas de la Clínica Jurídica y de algunas personas usuarias acompañadas.

Para la elaboración del Programa Temporal de Regularización Migratoria del año 2015, la CJDMI colaboró con insumos propios en las reuniones del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración; se contó con información del propio INM y aportaciones de organizaciones de la sociedad civil. Estas sesiones de seguimiento al programa se desarrollaron una vez que inició su vigencia.

Con la implementación de este primer programa, la clínica jurídica brindó capacitaciones a los consulados de Honduras y Nicaragua en la Ciudad de México, para que tuvieran conocimiento y las herramientas para asesorar a sus connacionales sobre el beneficio de regularización al amparo del programa. Se impartieron pláticas en albergues de la Ciudad de México y algunas en Monterrey. Asimismo, se contó con la colaboración del despacho privado Fragomen, miembro de la Red Pro Bono de Abogados y Abogadas de Sin Fronteras I. A. P., para que representara a usuarias de Sin Fronteras en su regularización migratoria. Finalmente, se consolidó una cercana relación de trabajo con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la actual Secretaría de Inclusión y Bienestar Social⁸⁸ en la Ciudad

de México, las cuales apoyaron económicamente en la realización de estudios socioeconómicos a personas usuarias que quisieran solicitar la exención de pagos de derechos ante el Instituto Nacional de Migración.

En lo que toca al acompañamiento a personas usuarias, durante la vigencia del primer programa, la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad – también en colaboración con Fragomen– logró dar seguimiento a un total de 51 personas migrantes para su regularización. Las nacionalidades recurrentes fueron, en orden de mayor a menor: guatemalteca, nicaragüense, hondureña, colombiana, venezolana, chilena, salvadoreña, argentina, uruguaya, boliviana y francesa. 49 personas fueron exentas del pago de derechos, las otras dos personas cubrieron el costo del programa por sus propios medios. Todos estos procesos fueron llevados en la entonces delegación federal del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México, aunque algunas de las personas tenían domicilio en el Estado de México.

A partir de esta primera experiencia, la CJDIM documentó que la mayoría de las personas consideraron positivo el tener un documento migratorio, aunque no contaran con el permiso de trabajo, el cual no fue solicitado por la mayoría de las personas beneficiadas debido a los altos costos. Esta situación las orilló a continuar laborando en empleos informales,

con las consecuencias negativas que esta forma de trabajo implica.

Asimismo, se detectó que el programa fue aplicado de manera diferenciada en las oficinas del Instituto Nacional de Migración, en algunos casos en una misma agencia las personas funcionarias de ventanilla podían requerir documentos diferentes para su aplicación. Como dato en la delegación federal de la Ciudad de México había más flexibilidad en el proceso; por ejemplo, era más sencillo que admitieran un pasaporte vencido puesto que el programa no especificaba que debía estar vigente. En la delegación de Monterrey se conoció que había menos flexibilidad, y no admitían constancias consulares que sí eran válidas para los procesos migratorios. Esta diferencia de criterios continúa y representa importantes obstáculos para las personas migrantes.

La falta de homologación de procesos también alcanzó al propio Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, quien estaba en posibilidad de practicar estudios socioeconómicos para pedir al INM la exención del pago de derechos; aunque en la Ciudad de México y el área metropolitana fue sencillo lograrlo (mediante la vinculación que estableció Sin Fronteras con el DIF),

se conoció que en otras entidades de la república mexicana no fue igual por el desconocimiento del programa. Aun así, ante el Instituto Nacional de Migración se debía exigir en cada caso la admisión del estudio socioeconómico, lo cual implicaba hacer acompañamientos continuos con todas las personas.

Respecto al segundo programa, la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad continuó colaborando con insumos y propuestas para la elaboración de la nueva versión del Programa Temporal de Regularización Migratoria. En esta etapa tanto Sin Fronteras como otras organizaciones de la sociedad civil continuaron impulsando el otorgamiento de residencia permanente en lugar de residencia temporal, pero la propuesta fue rechazada totalmente por el Instituto Nacional de Migración. Respecto a la emisión del permiso de trabajo la propuesta se recibió parcialmente a nivel práctico, pues se abrió la posibilidad de obtenerlo (cubriendo los requisitos de forma independiente o por oferta de empleo) a la vez que se hacía el trámite de regularización.

En la implementación del programa, la Clínica Jurídica observó que la posibilidad de obtener el permiso de trabajo en

los términos que fijó el Instituto era imposible para la mayoría de la población usuaria de Sin Fronteras. El tener una oferta de empleo, generalmente suele ser accesible solo para las llamadas personas migrantes calificadas, es decir, aquellas con estudios avanzados y experiencia profesional; mientras que la población de Sin Fronteras suele ser de personas que se dedican a oficios de construcción, servicios, autoempleo, entre otras actividades similares. Por otro lado, para tener el permiso de trabajo por actividades independientes se requiere tener una Clave Única de Registro de Población y clave de Registro Federal de Contribuyentes, dos cosas imposibles de tener para una persona migrante en situación irregular. En ambos casos el pago de derechos era un importante obstáculo; en consecuencia, ninguna de las personas usuarias de la Clínica Jurídica acompañadas en el segundo programa solicitó simultáneamente un permiso de trabajo.

Otra observación que se realizó desde la CJDMI y otras organizaciones de la sociedad civil fue dar mayor difusión al programa como se abordó previamente en el primero. Se estimaba un número muy alto de personas beneficiadas, pero no se alcanzó la cifra calculada, por ende, en este

segundo programa la difusión fue más amplia e incluso su publicación fue previa a su entrada en vigor, lo que permitió que las personas tuvieran conocimiento y prepararan sus casos. Esto también ayudó a la Clínica Jurídica contactar a las personas usuarias que no fueron beneficiadas en el primer programa debido a que no cumplían con el requisito temporal de estancia en México, pero que con el segundo programa podían ser beneficiadas.

Continuando con la implementación del segundo programa, el Instituto Nacional de Migración decidió que las solicitudes de regularización de personas residentes en el Estado de México, pero ingresadas en la oficina de representación de la Ciudad de México, fueran trasladadas a la oficina de ese estado. Esta situación generó problemas para las personas migrantes que por cuestiones de trabajo o facilidad de transporte se desplazaban a diario a la Ciudad de México, por ende, el recorrido a Tlalneptla o Toluca era muy costoso y tardado. Para la clínica jurídica también implicó retos para el acompañamiento de los casos, toda vez que no se contaba con suficiente personal. Incluso en términos del servicio migratorio, las solicitudes y los trámites en las oficinas del Estado de México

demoraban más tiempo en resolverse y se observó que las personas servidoras públicas del Instituto estaban menos sensibilizadas.

Respecto a las solicitudes en el Estado de México, otra problemática tenía que ver con los estudios socioeconómicos para pedir la exención del pago de derechos, puesto que la vinculación en este tema lograda por Sin Fronteras con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se limitó a la Ciudad de México, incluso la Secretaría, solo tenía competencia en esta Ciudad. Por ende, para solicitar este tipo de estudios en el Estado de México, solo era viable ante el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, pero sus autoridades desconocían por completo la naturaleza del Programa Temporal de Regularización Migratoria y era necesario explicarlo, acudir en varias ocasiones e insistir para que se realizara el estudio socioeconómico. Desafortunadamente, no se estableció una vinculación con esa autoridad –en dicha entidad federativa–, sobre todo por las limitaciones geográficas de Sin Fronteras.

A pesar de estas dificultades, se puede mencionar como principal ventaja la experiencia adquirida entre ambos programas, así como las rutas institucionales previamente creadas. Tanto las organizaciones de la sociedad civil como

las personas beneficiadas en el primer programa adquirieron un mayor panorama para la aplicación del segundo. Incluso en el ámbito interinstitucional, en la Ciudad de México, el Instituto Nacional de Migración y la entonces Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades acordaron el trabajo conjunto para las solicitudes de exención de pago de derechos, de tal forma que los estudios socioeconómicos emitidos por esta Secretaría fueron admitidos como una prueba para exentar los pagos de derechos en procesos migratorios ordinarios y no exclusivamente por programa temporal.

La Clínica Jurídica acompañó en el segundo programa a 38 personas beneficiadas, quienes obtuvieron resolución favorable; las nacionalidades, en orden de prevalencia fueron: hondureña, nigeriana, argentina, guatemalteca, haitiana, colombiana, venezolana, cubana, nicaragüense, uruguaya, canadiense y chilena.



4.2

OPINIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS ACOMPAÑADAS EN LA REGULARIZACIÓN BAJO LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

SE RECABÓ EL TESTIMONIO⁸⁹ DE 20 PERSONAS QUE REGULARIZARON SU SITUACIÓN MIGRATORIA EN ALGUNO DE LOS DOS PROGRAMAS TEMPORALES DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA CON EL ACOMPAÑAMIENTO DE SIN FRONTERAS.

EN EL CASO DEL PROGRAMA DE 2015 SE CONTÓ CON EL TESTIMONIO DE 11 PERSONAS, DE DISTINTAS NACIONALIDADES: FRANCESA, NICARAGÜENSE, GUATEMALTECA, VENEZOLANA, COLOMBIANA, SALVADOREÑA Y MEXICANA. TODAS MANIFESTARON VIVIR EN MÉXICO POR MÁS DE 10 AÑOS; A EXCEPCIÓN DE UNA, TODAS TIENEN FAMILIA EN EL PAÍS, TANTO MEXICANA COMO EXTRANJERA Y CINCO DE ELLAS CUENTAN CON UN TRABAJO FORMAL Y ESTABLE.

En general, la mayoría de las personas encuestadas tienen una opinión positiva del programa, recibieron información completa sobre esta medida y no tuvieron mayores dificultades para iniciar la regularización; no obstante, dos personas tuvieron experiencias de corrupción con el Instituto Nacional de Migración y de información incompleta o errónea por dicha autoridad migratoria. Es relevante citar que seis de las personas encuestadas ya habían intentado regularizarse, pero fue gracias al programa que lograron hacerlo.

Como beneficios obtenidos por este esquema, se mencionó recurrentemente la tranquilidad y estabilidad como dos consecuencias de haberse regularizado, así como la apertura de oportunidades laborales, educativas y de salud y la seguridad de moverse libremente por el país.

En relación con las propuestas de mejora, se sugiere que vuelva a emitirse una medida de este tipo (PTRM); que no tenga como requisito una fecha específica de entrada al país para ser beneficiario; que la medida tenga publicidad suficiente para apoyar a más personas; que el Instituto Nacional de Migración brinde información más clara sobre el proceso; además de tener oficinas geográficamente más accesibles para aquellas personas que viven lejos de las zonas urbanas.

Respecto al cambio de condición, ocho de las once personas encuestadas hicieron el proceso de cambio de residente temporal a residente permanente, pues estaban enteradas de esta posibilidad; una de ellas optó por la naturalización. Durante el proceso, tres manifestaron que fue lento; una visualizó como obstáculo reunir el dinero para el trámite y una más tuvo problemas por no tener pasaporte vigente.

De acuerdo con las bondades que implica tener una residencia permanente, las ocho personas que hicieron el cambio coincidieron que esta condición tiene más beneficios que la temporal, principalmente por la tranquilidad y comodidad que representa el tener un documento de vigencia indefinida, además de aumentar las oportunidades laborales al tener un permiso de trabajo incorporado. No obstante, tres personas manifestaron que aun con la condición permanente han enfrentado obstáculos: una de ellas desconocía que la residencia permanente tiene permiso de trabajo –ya que la tarjeta no lo dice explícitamente–, otra refirió problemas para acceso a becas educativas y a oportunidades laborales y, de manera relevante, una persona expresó su deseo de votar en elecciones pues considera que debería tenerse este derecho como personas que pagan impuestos y que viven indefinidamente en México.

Finalmente, en cuanto al interés de obtener la nacionalidad mexicana, de las ocho residentes permanentes, cinco manifestaron querer naturalizarse, dos no tienen interés y una de ellas ya obtuvo la nacionalidad mexicana; (una persona encuestada se naturalizó mientras tenía todavía la residencia temporal, por ende, no pasó por la condición de residente permanente).

En el caso del Programa Temporal de Regularización Migratoria de 2017, se encuestó a un total de seis personas, todos hombres de nacionalidades diversas: salvadoreña, argentina, cubana, hondureña y mexicana. En este caso, los encuestados tienen entre 8 y 34 años viviendo en México, la mitad de ellos con familia tanto mexicana como extranjera; igualmente, la mitad de ellos cuentan a la fecha con un trabajo formal.

Respecto a su experiencia en el programa de regularización (2017), la mayoría indicó que fue buena y no tuvieron obstáculos, sin embargo, una persona resaltó la excesiva burocracia y dificultad técnica en el proceso, así como la incertidumbre de tener una resolución negativa y ser deportado del país. Sobre la transparencia del programa, todas coincidieron que tuvieron la información necesaria, pero esta fue proporcionada por Sin Fronteras. En cuanto a los beneficios obtenidos, de nuevo se resalta la tranquilidad de tener un estatus regular, pero también la obtención de oportunidades laborales y educativas, así como la facilidad para hacer trámites de gobierno para sí mismos o sus familiares.

En cuanto a sugerencias para mejorar los programas temporales solo se propone ampliar la publicidad y diversificarla en medios masivos, así como dar confianza a las personas migrantes para que no teman en acercarse al Instituto Nacional de Migración.

En respuesta al proceso de cambio de condición, cuatro personas obtuvieron la residencia permanente; las otras dos optaron por la naturalización. Salvo una de ellas, todas sabían de su derecho a pedir la residencia permanente transcurridos los cuatro años de residencia temporal; todas coincidieron que fue un proceso sencillo por el acompañamiento de Sin Fronteras; solo una remarca la lentitud del proceso debido a la pandemia por SARS-CoV-2, y dos comentaron la dificultad en el tema económico por ser un proceso muy costoso.

En este bloque, todas coinciden en que es mejor tener una residencia permanente porque se afianza la seguridad de no ser deportado, la libertad de transitar por el país sin temor y el aumento de facilidades laborales. Aun así, una persona resalta que sigue siendo difícil tener una cuenta bancaria que se adapte a sus necesidades, pues en las entidades bancarias siempre le han puesto trabas por el hecho de ser extranjero, aunque tiene residencia permanente y pasaporte.

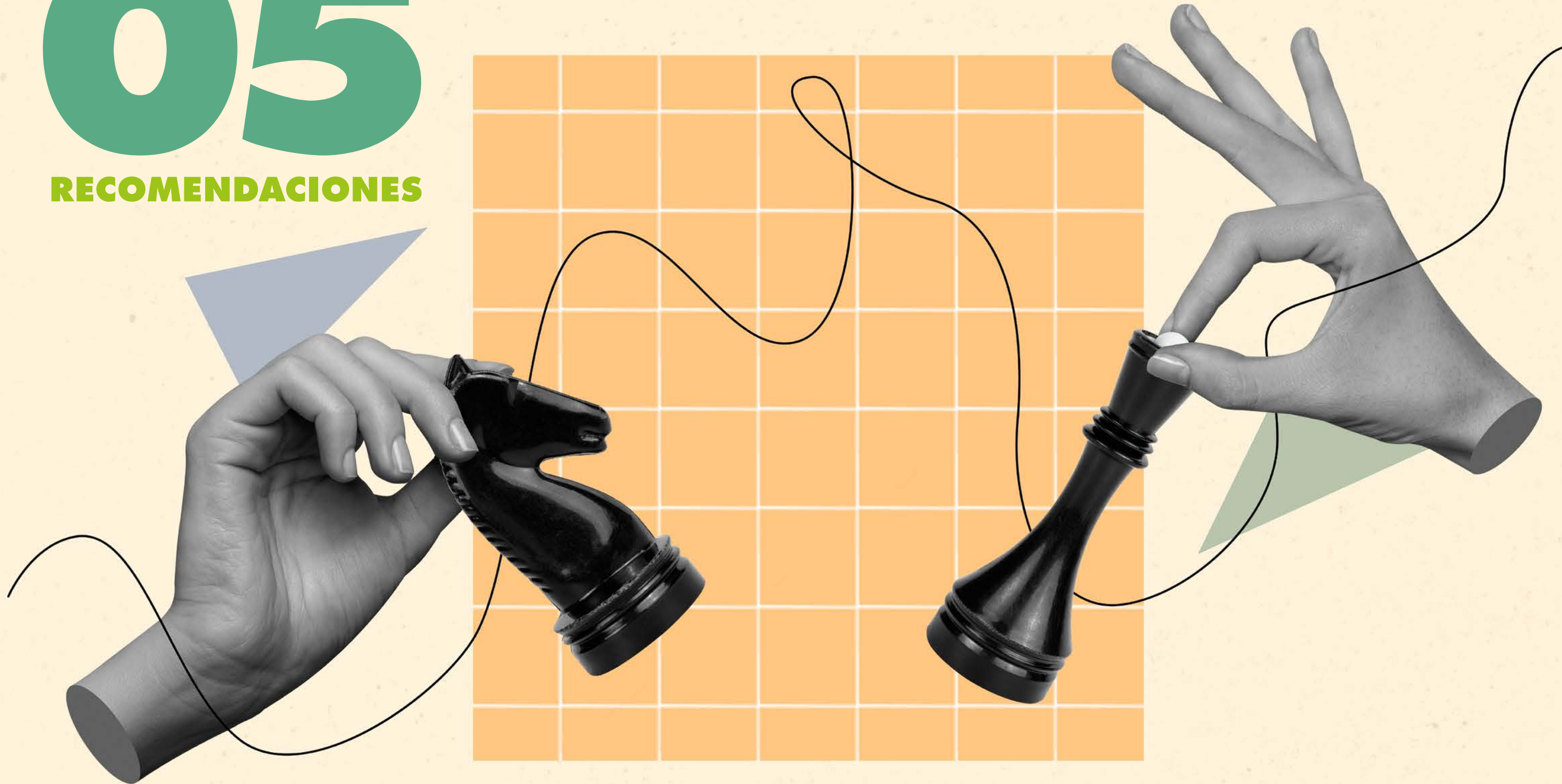
Finalmente, las cuatro personas que si la tienen están interesadas en naturalizarse, mientras que las otras dos hicieron este proceso desde que tenían la residencia permanente.



Capítulo:

05

RECOMENDACIONES



Los Programas Temporales de Regularización Migratoria son mecanismos útiles para solucionar a corto plazo la situación de irregularidad de las personas migrantes; miles de ellas han sido beneficiadas por los dos programas expedidos bajo la Ley de Migración. No obstante, se trata de una solución extraordinaria a una problemática causada por el propio marco normativo ordinario; es decir, existe debido a la inflexible Ley de Migración que no permite una regularización migratoria accesible, sea por las reducidas opciones legales o por la dificultad de cumplimiento de requisitos.

En este sentido, las recomendaciones para las autoridades legislativas y ejecutivas que participan en la política migratoria mexicana son:

1) Reformar la Ley de Migración para incluir amplios supuestos de obtención de visas y documentos migratorios. Es necesario analizar las actuales vías para la obtención de visas que aseguren y respondan a las necesidades del contexto migratorio actual y evitar que promuevan la migración irregular. Revisar que los supuestos de regularización sean lo suficientemente amplios para no hacer perdurar la irregularidad y no tener que recurrir a los Programas Temporales de Regularización Migratoria.

Antes de optar por soluciones extraordinarias, lo ideal es que el marco normativo permanente sea analiza-

do y adaptado a las necesidades del país. Los resultados de los Programas Temporales de Regularización Migratoria demuestran que existen miles de personas migrantes que han vivido por un tiempo extendido en el país, por lo que esta situación de arraigo debería reconocerse como un supuesto de regularización ordinaria en la Ley de Migración y evitar la erogación de recursos que supone la emisión de un Programa Temporal de Regularización Migratoria.

Considerando que los procesos legislativos pueden ser largos y altamente politizados, se debe considerar que las medidas extraordinarias de regularización que se implementen cumplan con los siguientes aspectos:

2) Los Programas Temporales de Regularización Migratoria tendrán que ser expedidos al amparo de la Ley de Migración y del Reglamento de la Ley de Migración, emitidos por la autoridad competente y ser publicados en el Diario Oficial de la Federación; de lo contrario se trata de medidas ilegales que permiten la arbitrariedad y no dan certeza jurídica a las personas migrantes.

3) Deberán tener suficiente vigencia y ser publicados con la anticipación necesaria para permitir a las posibles personas beneficiarias conocer la medida y preparar la documentación necesaria.

4) La condición de estancia que se

autorice debe ser la residencia permanente.

Para asegurar que los programas cumplan su objetivo, se debe otorgar la residencia permanente a las personas beneficiadas, de lo contrario existe una gran posibilidad de que recaigan en irregularidad migratoria a futuro, situación que implica un riesgo para su seguridad –por colocarlas en una situación de vulnerabilidad– y obstaculiza su inclusión en el país. Si bien la residencia temporal es una solución, al carecer de un permiso de trabajo, perpetúa la exclusión y marginalización de las personas migrantes por ponerlas a merced de trabajos informales sin respeto a sus derechos laborales.

5) La difusión de los programas debe realizarse en alianza con organizaciones de la sociedad civil, consulados y autoridades locales para alcanzar a un amplio número de personas migrantes.

6) Permitir que las personas con condición de estancia de visitante o de residente temporal, renuncien a dicha condición para estar en aptitud de acogerse a los Programas Temporales de Regularización Migratoria y, de tal forma, obtener la residencia permanente.

7) Posibilitar la flexibilidad de los requisitos de los Programas Temporales de Regularización Migratoria ante diferentes contextos regionales

que, en ocasiones, no permiten que las personas cumplan con toda la documentación, aunque son candidatas a la regularización por esta vía.

8) Retomar la propuesta de Programa Temporal de Regularización Migratoria impulsado en 2019.

Otras recomendaciones se enfocan a la regularización migratoria en general, sea por medios ordinarios o extraordinarios:

9) Homologar los criterios administrativos de las oficinas de representación del Instituto Nacional de Migración.

Aunque existen los Lineamientos para procedimientos y trámites migratorios y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es necesario que los manuales internos de las oficinas de representación sean homologados para dar certeza jurídica a las personas migrantes en sus actuaciones ante la autoridad migratoria.

10) Integrar la exención de pagos de derechos por servicios y trámites migratorios en el Reglamento de la Ley de Migración, señalando de forma explícita el procedimiento para su solicitud y eventual autorización a fin de eliminar la arbitrariedad con que se aplica esta figura prevista en la Ley Federal de Derechos.

11) Evitar los tecnicismos jurídicos en los procedimientos de regularización.

12) Eliminar la existencia del pago de derechos por la recepción, estudio y en su caso la autorización de la condición de estancia –conocido como pago de inicio–, toda vez que desincentiva a las personas a regularizarse.

13) Las multas por incurrir en situación migratoria irregular deben ser impuestas tras un análisis individual que considere la situación económica de la persona migrante y la naturaleza de la falta cometida. No es admisible la imposición de multas genéricas

14) Implementar medidas de regularización temporales para grandes flujos de nacionalidades que arriban al país de manera irregular y de manera súbita.

Es bien sabido que el sistema de asilo en México está sobrecargado, no obstante, en los últimos años grandes grupos de personas migrantes que ingresan al país, acuden a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados como una vía para obtener un documento migratorio, aun cuando no tienen necesidades de protección internacional. Para estos casos un Programa Temporal de Regularización Migratoria como los que se han emitido podría no ser efectivo, toda vez que bajo dicha modali-

dad se prioriza la regularización de personas que tienen arraigo de mediana o larga data en México, por ende, sería necesario valorar acciones específicas de regularización acordes con las necesidades de la población.

En todo caso, este tipo de medidas deben ser el último recurso y no ser utilizadas como la primera opción para regularizar la situación migratoria de personas cuyo flujo es constante en México; por ende, cuando se observa que prevalece el ingreso y permanencia irregular de determinada nacionalidad, deberán evaluarse vías de regularización ordinarias –permanentes– que respondan a dicha dinámica migratoria.



ANEXOS

Anexo 1.

CONDICIONES DE ESTANCIA SEGÚN LA LEY DE MIGRACIÓN⁹⁰



Condición de estancia	Algunos motivos de obtención	Antigüedad migratoria	Temporalidad del documento migratorio	Unidad familiar (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 111, 112 y 113)	Permiso de trabajo (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 165 y 166)	Clave Única de Registro de Población	Renovación (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 159, 160 y 162)	Costo
Residente temporal (Ley de Migración, Artículo 52, fracción VII) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 107, 110 y 138)	<ol style="list-style-type: none"> Por vínculo familiar:⁹¹ <ul style="list-style-type: none"> Hijos e hijas menores de edad bajo tutela de la persona residente, de su esposo o esposa, concubina o concubinario. Esposo o esposa, concubina o concubinario de la persona residente. Padre o madre de la persona residente. Por oferta de empleo:⁹² <ul style="list-style-type: none"> Personas que reciban oferta de persona física o moral con constancia de inscripción de empleador. Por solvencia económica Por investigación científica Por invitación de institución pública o privada Por tener bienes inmuebles en México Por ser inversionista en México (Reglamento de la Ley de Migración, Artículo 107, fracción VI) 	Sí aplica.	De 1 a 4 años.	<p>Sí aplica. Las personas residentes temporales pueden regularizar o ingresar a México a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hijos e hijas menores de edad bajo tutela de la persona residente, de su esposo o esposa, concubina o concubinario. Esposo o esposa, concubina o concubinario de la persona residente Padre o madre de la persona residente temporal. 	<p>Sí aplica en algunos casos.⁹⁴</p> <p>Por oferta de empleo sí aplica.</p> <p>Por vínculo familiar y en los demás casos no aplica, pero la persona puede solicitar un permiso de trabajo por oferta de empleo o por actividades independientes.⁹⁵</p> <p>⁹⁶</p>	Sí aplica.	Sí aplica, el límite de renovaciones es 4 años y siempre que compruebe la subsistencia del vínculo o la oferta de empleo. Al completar los 4 años continuos de residencia temporal, la persona deberá salir de México o cambiar de condición.	Sí aplica, varía el costo según la vigencia y el año.
Residente temporal estudiante (Ley de Migración, Artículo 52, fracción VIII) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 108 y 110)	<p>A las personas extranjeras que realicen cursos, estudios, proyectos de investigación o formación en instituciones educativas pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico correspondiente.</p> <p>Solo se obtiene desde el extranjero mediante solicitud de visa.</p>	No aplica.	De 1 año hasta que concluya los estudios.	<p>Sí aplica. Las personas residentes temporales estudiantes pueden regularizar o ingresar a México a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hijos e hijas menores de edad bajo tutela de la persona residente, de su esposo o esposa, concubina o concubinario. Esposo o esposa, concubina o concubinario de la persona residente Padre o madre de la persona residente temporal. 	No aplica, pero la persona puede solicitar permiso de trabajo siempre que se trate de estudiantes de nivel superior, posgrado e investigación, tenga oferta de trabajo en actividades relacionadas a sus estudios y tenga autorización de la institución educativa.	Sí aplica.	Sí aplica, las renovaciones que sean necesarias hasta la conclusión de sus estudios, cursos, proyectos de investigación o formación.	Sin costo.

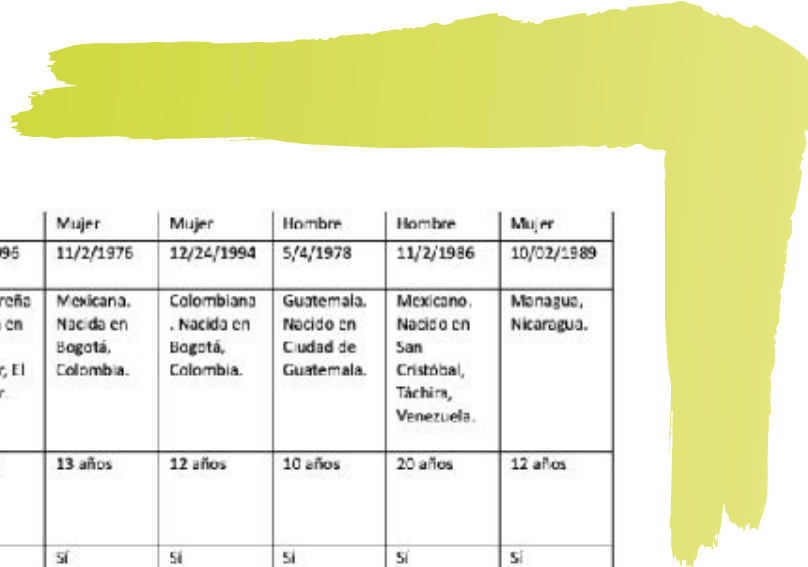
Condición de estancia	Algunos motivos de obtención	Antigüedad migratoria	Temporalidad del documento migratorio	Unidad familiar (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 111, 112 y 113)	Permiso de trabajo (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 165 y 166)	Clave Única de Registro de Población	Renovación (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 159, 160 y 162)	Costo
Visitante por razones humanitarias (Ley de Migración, Artículo 52, fracción IV) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 130 y 137)	<ol style="list-style-type: none"> Por ser ofendido, víctima o testigo de un delito cometido en México. Por ser niño, niña o adolescente no acompañado. (Ley de Migración, Artículo 24) Por ser solicitante de asilo político o solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria. Por existir riesgo a su salud o vida y requiera permanecer en México. Por tener un familiar directo bajo custodia del Estado mexicano y sea necesaria su autorización para prestarle asistencia médica, psicológica, o bien, su intervención para reconocimiento o recuperación de cadáveres. Por requerir asistir a un familiar directo en estado grave de salud que se encuentre en el territorio nacional. Por cualquier causa humanitaria que pone en riesgo la salud o vida de la persona extranjera, o que por su situación de vulnerabilidad no puede ser devuelto a su país de origen, o no puede continuar con su viaje. 	No aplica.	De 180 días naturales a 1 año.	No aplica.	Sí aplica, es implícito.	Sí aplica.	Sí aplica, siempre y cuando se compruebe que subsiste la razón humanitaria por la que se otorgó.	Sin costo.
Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (Ley de Migración, Artículo 52, fracción I) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 104, 110, 129 y 130)	<ol style="list-style-type: none"> Por existir elementos que motiven a la persona a regresar a su país. Por solvencia económica para la estancia en México. Por ser parte de un proyecto de investigación científica. Por invitación de una organización o institución pública o privada. Por una razón humanitaria. Por tener invitación o aceptación de institución perteneciente al Sistema Educativo Nacional. Por ser familiar de persona titular de una visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. Por ser operador de transporte de carga para cargar o descargar mercancías. 	No aplica.	Hasta 180 días naturales.	No aplica.	No aplica.	No aplica.	No aplica.	Sí aplica, el costo varía según el año.

Condición de estancia	Algunos motivos de obtención	Antigüedad migratoria	Temporalidad del documento migratorio	Unidad familiar (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 111, 112 y 113)	Permiso de trabajo (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 165 y 166)	Clave Única de Registro de Población	Renovación (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 159, 160 y 162)	Costo
Visitante con fines de adopción <i>(Ley de Migración, Artículo 52, fracción VI) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 106 y 110)</i>	Para personas extranjeras que pretendan adoptar y que sean nacionales o residentes habituales de un país miembro de la Convención sobre la Protección de Menores y la cooperación en materia de Adopción Internacional o de un país en el que México haya suscrito un convenio en la materia.	No aplica.	Hasta 180 días naturales.	No aplica.	No aplica.	No aplica.	Podrán solicitar las renovaciones que sean necesarias hasta la conclusión de todos los trámites de la adopción.	Si aplica, varía el costo según el año.
Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas <i>(Ley de Migración, Artículo 52, fracción II) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 105 y 131)</i>	Por oferta de empleo. ¹³⁰	No aplica.	Hasta 180 días naturales.	No aplica.	Si aplica.	No aplica.	Si aplica, siempre que subsista la oferta de empleo.	Si aplica, varía el costo según el año.

Condición de estancia	Algunos motivos de obtención	Antigüedad migratoria	Temporalidad del documento migratorio	Unidad familiar (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 111, 112 y 113)	Permiso de trabajo (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 165 y 166)	Clave Única de Registro de Población	Renovación (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 159, 160 y 162)	Costo
Visitante trabajador fronterizo <i>(Ley de Migración, Artículo 52, fracción IV) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 134, 135 y 136)</i>	Por oferta de empleo: Para personas extranjeras nacionales de los países con los cuales México comparte límites territoriales, en este caso, Guatemala y Belice.	No aplica.	Hasta por un año en las entidades federativas que determina la Secretaría de Gobernación. ¹³¹	Si aplica. La persona visitante trabajador fronterizo puede ingresar a México a. ¹³²	Si aplica únicamente en las entidades federativas que establezcan las disposiciones administrativas de la Secretaría de Gobernación.	No aplica.	Si aplica, siempre y cuando la oferta de empleo siga vigente y la empresa lo requiera.	Si aplica, varía el costo según el año.
Visitante regional <i>(Ley de Migración, Artículo 52, fracción III) (Reglamento de la Ley de Migración, Artículos 132, 133 y 136)</i>	Nacionales guatemaltecos, salvadoreños, hondureños y beliceños, y personas extranjeras residentes permanentes en esos países que pretendan ingresar a Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.	No aplica.	Cinco años, con validez para permanecer en las regiones fronterizas del territorio nacional hasta por tres días naturales cada vez.	No aplica.	No aplica.	No aplica.	Si aplica.	Si aplica, varía el costo según el año.

Anexo 2.

ENCUESTA A PERSONAS DEL PROGRAMA TEMPORAL DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA 2015



Sexo	Mujer	Hombre	Hombre	Hombre	Mujer	Mujer	Mujer	Mujer	Hombre	Hombre	Mujer
Fecha de nacimiento	4/16/1976	12/5/1966	11/11/1991	1/12/1957	2/14/1958	9/18/1996	11/2/1976	12/24/1994	5/4/1978	11/2/1986	10/02/1989
Nacionalidad y lugar de nacimiento	Francesa. Nacida en Ciudad de Guatemala.	Nicaragüense. Nacido en Estelí, Nicaragua	Guatemalteco. Nacido en Mazatenango, Suchitepéquez, Guatemala	Venezolana. Nacido en La Guaira, Venezuela	Colombiana. Nacida en María La Baja, Bolívar, Colombia.	Salvadoreña. Nacida en San Salvador, El Salvador.	Mexicana. Nacida en Bogotá, Colombia.	Colombiana. Nacida en Bogotá, Colombia.	Guatemala. Nacido en Ciudad de Guatemala.	Mexicano. Nacido en San Cristóbal, Táchira, Venezuela.	Managua, Nicaragua.
¿Hace cuánto tiempo vive en México?	13 años	27 años	11 años	20 años	19 años	19 años	13 años	12 años	10 años	20 años	12 años
¿Tiene familia en México?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Cuál es el parentesco y su nacionalidad?	Hermana. Francesa.	Concubina. Mexicana.	Esposa. Mexicana.	Dos hijos venezolanos, dos nietos mexicanos y un sobrino venezolano.	N/A	Mamá y hermanas. Salvadoreñas.	Hijos. Colombianos.	Madre y hermanos. Colombianos.	Hermana. Guatemalteca.	Madre y dos hermanos mexicanos por naturalización.	Madre y hermanos nicaragüenses, hijas estadounidenses.
¿Tiene actualmente un trabajo formal?	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Cuándo entró al PTRM, ¿le explicaron de forma clara toda la información de este?	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Quién le brindó la información? (e.g. Instituto Nacional de Migración, consulado, Sin Fronteras, etc.)	Sin Fronteras.		Una tía me habló del programa y en Sin Fronteras me explicaron todo.	Sin Fronteras.	Sin Fronteras.	Redes sociales.	Sin Fronteras.	Sin Fronteras.	Instituto Nacional de Migración y Sin Fronteras.	ACNUR me refirió a Sin Fronteras, donde me explicaron todo.	Sin Fronteras.
¿Había intentado regularizar su situación migratoria antes de entrar al PTRM?	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Sexo	Mujer	Hombre	Hombre	Hombre	Mujer	Mujer	Mujer	Mujer	Hombre	Hombre	Mujer
Fecha de nacimiento	4/16/1976	12/5/1966	11/11/1991	1/12/1957	2/14/1958	9/18/1996	11/2/1976	12/24/1994	5/4/1978	11/2/1986	10/02/1989
¿Cuáles fueron los obstáculos o dificultades con las que se enfrentó para entrar al PTRM?	Iban a deportarme y tuve que hacer un amparo para esperar el programa.	Ninguno. Me dieron todo el apoyo en Sin Fronteras.	Ninguno, todo fue muy fácil.	Los abogados que consultamos nos cobraban demasiado, incluso hubo uno que nos robó 700 pesos.	No tuve dificultades.	Con el Instituto Nacional de Migración no tenía mis datos actualizados, eso complicó un poco el proceso, pero se resolvió.	Corrupción, abuso de poder y negligencia en el Instituto Nacional de Migración. Además de falta de dinero para el proceso y el desconocimiento de las leyes migratorias.	Mala información por parte de los funcionarios del Instituto Nacional de Migración, un intento de soborno, intentos fallidos de procesos y pagos perdidos.	Ningún obstáculo. Sin Fronteras me ayudó mucho.	Ninguno.	Ninguno. Contamos con los requisitos y Sin Fronteras nos ayudó con las gestiones y demás. Siempre muy atentos y amables.
¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvo del PTRM a corto y a largo plazo (además de la regularización)?	Unos años después obtuve la residencia permanente.	Tranquilidad y seguridad por estar con residencia. Sin residencia se sufren humillaciones y amenazas de deportación.	Obtener un trabajo formal, seguro médico; viajar libremente sin miedo y sin ser molestado.	La posibilidad de trabajar de manera legal y de moverme libremente por el país.	Tranquilidad por los 4 años que tenía vigencia la tarjeta.	Más facilidad para poder realizar mis trámites y poder moverme sin inconvenientes.	No tuve que pagar dinero.	Me permitió culminar mis estudios de preparatoria y universidad, así como trabajar de manera legal en mi carrera profesional.	Tranquilidad de pensar que podía trabajar en un lugar formal y de estar regular en el país, el documento facilita eso.	Me permitió naturalizarme a mediano plazo.	Lo más importante el poder tener una identificación en un país que no es tuyo, además de tener garantizada una estancia estable y poder trabajar sin ningún problema y para mi beneficio y el de mi familia.
¿Cómo considera que fue el Programa Temporal de Regularización Migratoria?	Difícil porque perdí mi permiso de trabajo para entrar al programa.	Para mí fue lo mejor y para muchos conocidos ha sido el mejor programa.	Muy fácil, me pareció un precio accesible para tener la residencia.	Excelente.	Muy bueno.	Muy buena experiencia, sobre todo con el acompañamiento de Sin Fronteras.	Excelente, sobre todo con el acompañamiento de la Licenciada Pamela Castro.	Bastante bueno, así nos permite a los extranjeros que por alguna razón entramos en irregularidad, vivir adecuadamente en el país, con todo lo que esto implica como pagar impuestos y pagar por nuestros trámites.	Muy bueno. Yo recuerdo que varias personas conocidas se regularizaron por el programa.	Fue muy bueno.	Cómo todo trámite es complicado depende de la situación. Se debe de tener paciencia y está tranquilidad de que alguien le está siempre apoyando y diciendo cómo lo hizo sin Fronteras desde un inicio.

Desde su experiencia, ¿qué propone para mejorar los PTRM?	Tomar en cuenta la información y antecedentes de las personas. Yo estaba regular, pero por un día que se venció mi permiso de trabajo ya iba a ser deportada. Aunque pude obtener la residencia por el programa, no volví a tener el permiso de trabajo.	Yo vivo en Teotihuacán, pero tuve que hacer el trámite en la Ciudad de México donde yo no conocía mucho. Lo ideal es que el Instituto Nacional de Migración tenga oficinas en lugares más alejados para que se acerquen a las personas migrantes que viven lejos y así ellas se regularizan.	Ninguna, todo me pareció perfecto. Desde mi experiencia fue muy sencillo.	Proporcionar una mejor información sobre el proceso a seguir.	Ninguna	No tengo ninguna propuesta. ¡Todo me parece bien!	Que se apoye a las organizaciones como Sin Fronteras para que sigan en su labor y que continúen estos programas.	Que los requisitos sean más claros, que los funcionarios den atención más detallada, implementar citas en el Instituto para que la atención que brindan a cada persona que vaya a realizar el trámite tenga la atención que realmente necesita.	Que el Instituto vuelva a publicar otro programa de estos y hacerle mucha publicidad para que las personas migrantes lo conozcan y que el mayor número de personas tengan la residencia.	Ninguna propuesta.	No establecer una fecha de entrada al país para que siempre esté disponible para los que están entrando.
Después de obtener la residencia temporal con el Programa, ¿realizó el cambio de condición a residente permanente?	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	Si	No	Si
¿Por qué no?	N/A	N/A	N/A	Me informé gravemente y no pude hacer el cambio.	N/A	Porque debo cumplir los 4 años con mi residencia temporal primero, para que pasados esos 4 años ya ya pueda regularizarme permanentemente.	N/A	N/A	N/A	Porque Sin Fronteras me informó que podía optar por la nacionalidad, entonces a los dos años hice la naturalización. En este proceso solo tuve la dificultad por el pasaporte venezolano que estaba vencido y renovarlo fue lento.	

¿En qué momento supo que podía cambiar a residente permanente después de 4 años de residencia temporal?	Después de regularizarme.	Desde el inicio Sin Fronteras me dijo que a los 4 años podía cambiar a permanente.	Desde que me dieron la residencia temporal.		Unos meses antes de que venciera mi residencia fui contactada por Sin Fronteras.	N/A	En seguida que obtuve la residencia temporal.	Desde que recibí el documento temporal.	El INM me indicó cuando obtuve la temporal que podría cambiar a permanente o tener la nacionalidad.		Desde el principio.
¿A través de qué medio se enteró que podía cambiar a residente permanente y quién le brindó la información?	No recuerdo.	Sin Fronteras.	Sin Fronteras mediante asesoría legal.		Sin Fronteras.		Un director del Instituto Nacional de Migración de (calle) Homero nos informó que por los abusos que se habían cometido con nosotros tendrían la residencia	Sin Fronteras mediante la asesoría legal.	El INM.		Sin Fronteras.
¿Cómo considera que fue el proceso de cambio de condición de estancia?	Un poco tardado, pero al final bien porque obtuve la residencia permanente.	Si fue tardado, pero Migración debe tomarse el tiempo para evaluar cada solicitud. Caro porque sin trabajo estable es difícil reunir el dinero, pero logré hacerlo.	Muy fácil con el apoyo de Sin Fronteras.		Rápido.		Excelente.	En el cambio de estancia de temporal a permanente no tuve ningún inconveniente, fue muy rápido y claro.	El INM.		Tardado y deficiente con el Instituto Nacional de Migración.
¿Tuvo dificultades para el proceso de cambio de condición?	No	Si	No		No		No	No	Si		No

¿Cómo considera que fue el proceso de cambio de condición de estancia?	Un poco tardado, pero al final bien porque obtuve la residencia permanente.	Si fue tardado, pero Migración debe tomarse el tiempo para evaluar cada solicitud. Caro porque sin trabajo estable es difícil reunir el dinero, pero logré hacerlo.	Muy fácil con el apoyo de Sin Fronteras.		Rápido.		Excelente.	En el cambio de estancia de temporal a permanente no tuvo ningún inconveniente, fue muy rápido y claro.	El INM.		Tardado y deficiente con el Instituto Nacional de Migración.
¿Tuvo dificultades para el proceso de cambio de condición?	No	Sí	No		No		No	No	Sí		No
¿Qué tipo de dificultades tuvo?		Para reunir el dinero.						No tenía el pasaporte vigente, lo pedí en mi embajada, pero no me dio pasaporte porque no lo emitían. En su lugar me dieron una constancia de nacionalidad, con esto pude iniciar el trámite.			
¿Considera que tener una residencia permanente le ha brindado mayores beneficios que la residencia temporal?	Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí		Sí

¿Por qué?	Salvo mental por saber que puedo estar en México sin ser deportada.	Porque así ya no debes ir a Migración para hacer papeles.	Para hacer trámites es más fácil, para el trabajo, incluso para sacar membresías en tiendas <u>deportamentales</u> .					Porque ya no tengo la preocupación de que veras, no debo ir a Migración.		Más oportunidades de trabajo y de estudio.	Yo no tengo que preocuparme por renovar y puedo trabajar sin tener que pagar por un permiso.	Con la residencia permanente puedo hacer muchas cosas más, incluso comprar propiedades, las entradas y salidas del país pierdo que son más seguras.		Porque con la residencia permanente tiene en automático un permiso de trabajo. No hay que estar solicitando uno como con el permiso temporal. Si las oficinas de INM te cuestionan entonces ya no debes ir tan seguido.
¿Tiene dificultades para ejercer sus derechos a pesar de tener la residencia inscrita, permitida?	Sí	No	No					No		Sí	No	Sí	No	
¿Qué tipo de dificultades tuvo?		Para reunir el dinero.										No tenía el pasaporte vigente, lo pedí en mi embajada, pero no me dio pasaporte porque no lo emitían. En su lugar me dieron una constancia de nacionalidad, con esto pude iniciar el trámite.		
¿Considera que tener una residencia permanente le ha brindado mayores beneficios que la residencia temporal?	Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	

¿Por qué?	Salud mental por saber que puedo estar en México sin ser deportada.	Porque así ya no debes ir a Migración para hacer papeleo.	Para haber trámites es más fácil, para el trabajo. Incluso para sacar membresías en tiendas departamentales.		Porque ya no tengo la preocupación de que vengas, no debo ir a Migración.		Más oportunidad es de trabajo y de estudios.	Yo no tengo que preocuparme por renovar y puedo trabajar sin tener que pagar por un permiso.	Con la residencia permanente puedo hacer muchas cosas más, incluso comprar propiedades; las entradas y salidas del país pienso que son más seguras.		Porque con la residencia permanente tiene en automático un permiso de trabajo. No hay que estar solicitando uno como con el permiso temporal. Si las oficinas de INM te quedan retiradas entonces ya no debes ir tan seguido.
¿Tiene dificultades para ejercer sus derechos a pesar de tener la residencia permanente?	Sí	No	No		No		Sí	No	Sí		No
¿Qué tipo de dificultades?	No puedo trabajar porque mi tarjeta no dice que tengo permiso de trabajo, me dijeron en el Instituto Nacional de Migración que no tenía permiso de trabajo.						No puedo acceder a algunas becas para mis hijos y también en algunos trabajos no contratan por ser extranjera, aunque tengo la residencia.		No puedo votar, me gustaría hacerlo porque ya vivo de forma indefinida en México y pago impuestos, por eso creo que debería poder dar mi opinión mediante el voto.		
¿Le interesa obtener la nacionalidad mexicana?	No	Sí	Sí		Sí		Ya la obtuve.	Sí	Sí	Ya la obtuve.	No

Anexo 3.

ENCUESTA A PERSONAS BENEFICIADAS DEL PROGRAMA TEMPORAL DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA 2017

Sexo	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre
Fecha de nacimiento	10/2/1992	1/14/1978	4/9/1965	9/5/1987	6/14/1966	9/27/1995
Nacionalidad y lugar de nacimiento	Salvadoreña. Santa Ana, El Salvador.	Argentina. Buenos Aires.	Argentina. Buenos Aires.	Cubano. Cuba.	Mexicana. San Salvador, El Salvador.	Hondureña. La Ceiba Atlántida.
¿Hace cuánto tiempo vive en México?	10 años	20 años	10 años	8 años	34 años	8 años
¿Tiene familia en México?	No	Sí	Sí	No	No	Sí
¿Cuál es el parentesco y nacionalidad?	N/A	Concubina, mexicana.	Pareja en unión libre. Argentino.			Concubina e hijo mexicanos.
¿Tiene actualmente un trabajo formal?	Sí	Sí	No	No	Sí	No
¿Cuándo entró al Programa Temporal de Regularización Migratoria, ¿le explicaron de forma clara toda la información de este?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Quién le brindó la información? (ej. Instituto Nacional de Migración, consulado, Sin Fronteras, etc.)	Sin Fronteras	Sin Fronteras	Sin Fronteras	Sin Fronteras	Sin Fronteras	Sin Fronteras
¿Había intentado regularizar su situación migratoria antes de entrar al PTRM?	No	No	Sí	Sí	Sí	No

¿Cuáles fueron los obstáculos o dificultades con las que se enfrentó para entrar al PTRM?	No	Ninguna	No, ninguna dificultad. No se tenía partida de nacimiento, pero aun así pude ingresar al Programa.	Demasiada burocracia en cuanto a los trámites a realizar y en especial, llenar la documentación solicitada que puede ser muy confusa para una persona que no está al tanto de los requerimientos. Así también existe el miedo de no lograr ser beneficiario del programa por lo tanto la deportación hacia el país de origen.	Ninguno	Ninguno
¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvo del PTRM a corto y a largo plazo (además de la regularización)?	Puede tener una licencia para conducir.	Ninguna, la residencia.	Solo la residencia temporal y la tranquilidad que me dio estar regular.	Obtuve mayores oportunidades para trabajar, estudiar y sentirme más seguro en México dado que contaba con la documentación necesaria para poder transitar libremente en el país.	A largo plazo pude naturalizarme.	Me facilitó encontrar al trabajo, así como hacer trámites para mi hijo. Me ayudó en toda mi vida.
¿Cómo considera que fue el PTRM?	Estuvo muy bien, sobre todo con el apoyo de Sin Fronteras.	Fue excelente	Muy bueno	Fue un proceso bastante rápido, pero eso se lo debo a Sin Fronteras.	Muy bueno y para mí fue fácil	Muy rápido y muy bueno.
¿Cuáles fueron los obstáculos o dificultades con las que se enfrentó para entrar al PTRM?	No	Ninguna	No, ninguna dificultad. No se tenía partida de nacimiento, pero aun así pude ingresar al Programa.	Demasiada burocracia en cuanto a los trámites a realizar y en especial, llenar la documentación solicitada que puede ser muy confusa para una persona que no está al tanto de los requerimientos. Así también existe el miedo de no lograr ser beneficiario del programa por lo tanto la deportación hacia el país de origen.	Ninguno	Ninguno
¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvo del PTRM a corto y a largo plazo (además de la regularización)?	Puede tener una licencia para conducir.	Ninguna, la residencia.	Solo la residencia temporal y la tranquilidad que me dio estar regular.	Obtuve mayores oportunidades para trabajar, estudiar y sentirme más seguro en México dado que contaba con la documentación necesaria para poder transitar libremente en el país.	A largo plazo pude naturalizarme.	Me facilitó encontrar al trabajo, así como hacer trámites para mi hijo. Me ayudó en toda mi vida.
¿Cómo considera que fue el PTRM?	Estuvo muy bien, sobre todo con el apoyo de Sin Fronteras.	Fue excelente	Muy bueno	Fue un proceso bastante rápido, pero eso se lo debo a Sin Fronteras.	Muy bueno y para mí fue fácil	Muy rápido y muy bueno.

¿Cuáles fueron los obstáculos o dificultades con las que se enfrentó para entrar al PTRM?	No	Ninguna	No, ninguna dificultad. No se tenía partida de nacimiento, pero aun así pude ingresar al Programa.	Demasiada burocracia en cuanto a los trámites a realizar y en especial, llenar la documentación solicitada que puede ser muy confusa para una persona que no está al tanto de los requerimientos. Así también existe el miedo de no lograr ser beneficiario del programa por lo tanto la deportación hacia el país de origen.	Ninguno	Ninguno
¿Cuáles fueron los beneficios que obtuvo del PTRM a corto y a largo plazo (además de la regularización)?	Puede tener una licencia para conducir.	Ninguna, la residencia.	Solo la residencia temporal y la tranquilidad que me dio estar regular.	Obtuve mayores oportunidades para trabajar, estudiar y sentirme más seguro en México dado que contaba con la documentación necesaria para poder transitar libremente en el país.	A largo plazo pude naturalizarme.	Me facilitó encontrar al trabajo, así como hacer trámites para mi hijo. Me ayudó en toda mi vida.
¿Cómo considera que fue el PTRM?	Estuvo muy bien, sobre todo con el apoyo de Sin Fronteras.	Fue excelente	Muy bueno	Fue un proceso bastante rápido, pero eso se lo debo a Sin Fronteras.	Muy bueno y para mí fue fácil	Muy rápido y muy bueno.
Desde su experiencia, ¿qué propone para mejorar los PTRM?	Ninguna, para mí todo estuvo bien.	Ninguna, me parece que son muy buenos.	Ninguna	Pues se requiere mayor divulgación del programa por medios de comunicación masivos, sea la televisión, carteles, radio, etc. Para que llegue a una mayor cantidad de personas que están en condición irregular, y que de paso se dé una mayor certeza jurídica acerca del proceso para evitar el miedo a la institución, siempre y cuando pueda el migrante aplicar a esta.	Que sean más ágiles y públicos para que más personas entren. Reconsiderar los costos, es muy caro y no todas las personas pueden pagarlo. Yo cubrí el costo de aproximadamente 12 mil pesos mexicanos.	Ninguna propuesta.
Después de obtener la residencia temporal con el PTRM, ¿realizó el cambio de condición a residente permanente?	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí

¿Por qué no?				Inicié el proceso de naturalización directamente.	Porque yo quise obtener la naturalización. Desde que tuve mi residencia temporal me informaron que podría naturalizarme y ese fue mi objetivo desde el inicio; me naturalicé muy fácil porque estudié historia y tuve mis papeles en orden, así como el dinero.	
¿En qué momento supo que podía cambiar a residente permanente después de 4 años de residencia temporal?	Des del 2017 lo supe al recoger la tarjeta temporal me dijeron que a los 4 años podía tener la permanente.	Desde que obtuve la residencia temporal.	Lo supe hasta los 4 años después, no sabía, pero cuando estaba a punto de vencer mi tarjeta me enteré del cambio.			Lo supe desde que obtuve la residencia temporal.

¿A través de qué medio se enteró que podía cambiar a residente permanente y quién le brindó la información?	Sin Fronteras	Sin Fronteras	Sin Fronteras mediante asesoría legal.			Sin Fronteras por asesoría legal.
¿Cómo considera que fue el proceso de cambio de condición de estancia?	Fue fácil porque tuve el apoyo de Sin Fronteras.	Fue sencillo, pero lento porque se atravesó la pandemia. Además, me tocó hacer el cambio en Toluca, donde la oficina es muy incómoda, debes esperar bajo la luz del sol.	Fue sencillo, tuve la asesoría de Sin Fronteras.			Muy rápido, además que tuve el apoyo de Sin Fronteras.
¿Tuvo dificultades para el proceso de cambio de condición?	No	No	Sí			Sí

¿Qué tipo de dificultades tuvo?			Económicas, pero tuve el apoyo de Sin Fronteras.			Fue difícil económicamente, fue un gasto muy grande.
¿Considera que tener una residencia permanente le ha brindado mayores beneficios que la residencia temporal?	Sí	Sí	Sí			Sí
¿Por qué?	Me siento más seguro con la residencia permanente. En el trabajo sigo en el	Más facilidad en el tránsito dentro del país, sobre todo porque soy comerciante y debo viajar.	Porque ya no tendría más obstáculos para ser contratado laboralmente, aunque ahora trabajo			Me siento más seguro, además es más fácil en cuestión económica y de tiempo

¿Tiene dificultades para ejercer sus derechos a pesar de tener la residencia permanente?	No	Sí	No			No
¿Qué tipo de dificultades?		Acceso a cuentas bancarias. No puedo tener una tarjeta de crédito porque soy persona extranjera, aunque he vivido por 20 años en México y tengo una buena situación financiera.				
¿Le interesa obtener la nacionalidad mexicana?	Sí	Sí	Sí	Ya la obtuve.		Sí



Fuentes consultadas:

Actas de las sesiones del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. (2014-2018)

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12024/ACTA_PRIMERA_SESION_2014.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/54751/ACTA_TERCERA_SESION_N_2014.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16327/ACTA_FIRMADA_IRA_SESION_2015.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/54735/ACTA_2DA_SESION_N_2015__FIRMADA_.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/153510/ACTA_2__SESION_N_ORDINARIA_2016_CC-INM_2_.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167669/acta_sesion_2016.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287088/Acta_3a_sesion_ordinaria.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394323/Acta_1a_sesion_CC-INM.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421327/Acta_2a_sesion_ordinaria_2018.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16334/PTRM_Beneficios_y_Costos_Reunion_CC.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287089/Acta_2a_sesion_ordinaria.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287088/Acta_3a_sesion_ordinaria.pdf

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72087/ACTA_4TA_SESION_N_2015__FIRMADA_.pdf

Centro de Estudios Legales y Sociales, Comisión argentina para los refugiados y migrantes. Laberintos de papel, Desigualdad y regulación migratoria en América del sur (2020), página 32 http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DR11/Compendio_General_07_09_2020.pdf

Consejo Ciudadano, Instituto Nacional de Migración. Jornadas sobre la regularización de las personas migrantes asentadas en el Soconusco. Tapachula, Chiapas. 16 mayo 2016, Minuta en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115690/GT_Regularizacio_n-_Jornadas_Regularizacio_n_Tapachula_.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. Artículo 11. Consultado el 18 de agosto de 2021.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 45/158, 18 de diciembre de 1990, art. 2.

Comité de Derecho Humanos en la Observación General Número 27 respecto del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 4, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>

Corte Internacional de Derechos Humanos. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21. Párrafo 37, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

Diario Oficial de la Federación, Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, 7 de mayo de 1981. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4645612&fecha=07/05/1981&cod_diario=199960

Diario Oficial de la Federación, Decreto Promulgatorio de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa, 13 de agosto de 1999, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4952754&fecha=13/08/1999#gsc.tab=0

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf P. 22
<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf> p. 196

García-Villalobos-Hadad, María Fernanda. Programas Temporales de Re-

gularización Migratoria (PTRM) 2015 y 2017. Estadística de Trámites Ingresados. SEGOB, INM, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/203644/16mar2017_Estadisticas_PTRM_2015_y_2017.pdf

Instituto Nacional de Migración, Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano. Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2012, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5275515&fecha=26/10/2012

Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo 2011

Morales Sánchez-Julieta. Despenalización de la migración irregular en México: Análisis y perspectivas de la reforma a la Ley General de Población de 21 de junio de 2008, p. 136 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2993/10.pdf>

Morales-Vega, Luisa Gabriela. Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración. Anuario mexicano de derecho internacional, p. 935. <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v12/v12a25.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones, Glosario de la OIM sobre Migración, núm. 7, 2006, p. 42, 43 https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

Organización Internacional para las Migraciones, Glosario de la OIM sobre Migración, núm. 34, junio 2020, p. 132 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. La experiencia de los países Sudamericanos en materia de regulación migratoria. Oficina Regional para América del Sur, Buenos Aires Argentina 2013, en https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/1405/RO-BUE-OIM_011.pdf?sequence=1

Organización Internacional para las migraciones. Oficina Regional para América Central, América del Norte y el Caribe, Estudio regional: Programas y procesos de regularización migratoria, San José de Costa Rica 2021 https://portal.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/estudioregionalweb_ligero.pdf p. 14

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 2019, p. 5, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

Programa de Regularización y Facilidades Administrativas para las Personas Refugiadas. <https://www.r4v.info/es/document/programas-de-regularizacion-y-facilidades-administrativas-para-las-personas-refugiadas-y>, p. 15

Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1, 1999, pág. 9, 10, https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/SeriesM_58rev1-S.pdf

Reglamento de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Guía para Ingresar Trámite Migratorio al Amparo del Programa Temporal de Regularización Migratoria. México 2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/204702/Guia_para_Ingresar_Tramite_del_PTRM.pdf

Secretaría de Gobernación, Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios. Diario Oficial de la Federación 08 de noviembre de 2012. México. <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/normateca/nacional/Lineamientosdetramitesyprocedimientosmigratorios.pdf>

Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. México, (2015-2018) en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf y http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf y http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf

Sin Fronteras I. A. P. Programa Piloto de regulación Migratoria 2021. México. <https://contigosinfronteras.org/programa-piloto-de-regularizacion-migratoria-2021/>

Sin Fronteras IAP, Regularización migratoria de personas migrantes en México, s/f. Documento interno. https://sinfronterasiap-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/subcoordinacionlegal_sinfronteras_org_mx/EXmZRhYkE7RFq124L905SGsBeeSkap_CtzcdnrX-cb8cTg?e=m407Hd

Secretaría de Relaciones Exteriores. Participación del secretario de Relaciones Exteriores de México, en la inauguración de la Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. 10 diciembre 2018. https://twitter.com/SRE_mx/status/1072188015118831617?s=20

Sin Fronteras I. A. P. Tabla comparativa de condiciones de estancia https://sinfronterasiap-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/subcoordinacionlegal_sinfronteras_org_mx/EXtFMX-hz7JFnl4Mb_3S73cBQwyIv81B1O0o6Bscaw-5qew?e=yaXXrr

UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (mayo 2020), p. 4. https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf

<https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/664/748> p. 82

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/PrinciplesAndGuidelines.pdf> p. 44.

<https://www.redalyc.org/journal/812/81266361001/html/>

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

https://twitter.com/SRE_mx/status/1072188015118831617?s=20

Vélez Lóor vs. Panamá (Párrafo 163). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf

Zambrano-Pérez, Diego Andrés: "La incidencia del llamado *sof law* o derecho blando en la interpretación constitucional" p.125 en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/08_ZAMBRANO_Tribunales%20Constitucionales%20y%20jurisprudencia_ICA02.pdf